



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
DOUTORADO EM SAÚDE COLETIVA

MÁRCIA ANDRÉIA BARROS MOURA FÉ

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CEARÁ E A
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL

FORTALEZA - CEARÁ

2018

MÁRCIA ANDRÉIA BARROS MOURA FÉ

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CEARÁ E A
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Saúde Coletiva do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva. Área de concentração: Política, Planejamento e Avaliação em Saúde. Campo Temático: Políticas, práticas de saúde e participação social.

Orientadora: Profa. Dra. Lúcia Conde de Oliveira

FORTALEZA - CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Moura Fé, Márcia Andreia Barros.

Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional -
Ceará e a formulação da Política Estadual de Segurança
Alimentar e Nutricional [recurso eletrônico] /
Márcia Andreia Barros Moura Fé. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 266 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Tese (doutorado) - Universidade Estadual do
Ceará, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-
Graduação em Saúde Coletiva, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Política, Planejamento e
Avaliação em Saúde.

Orientação: Prof.^a Dra. Lucia Conde de Oliveira.

1. Conselho consultivo. 2. Participação cidadã. 3.
Cultura Política. 4. Intersetorialidade. 5. Segurança
alimentar e nutricional. I. Título.

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Título da Tese: “CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CEARÁ E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL”.

Nome da Doutoranda: Marcia Andreia Barros Mora Fé

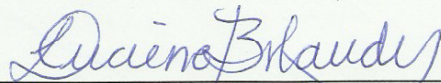
Nome do Orientador: Prof^a. Dr^a. Lúcia Conde de Oliveira

TESE APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA /CCS/UECE, COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM SAÚDE COLETIVA.

BANCA EXAMINADORA:



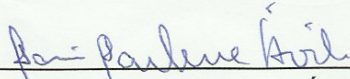
Prof^a. Dr^a. Lúcia Conde de Oliveira (Presidente/Orientadora - UECE)



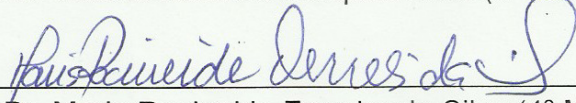
Prof^a. Dr^a. Luciene Burlandy Campos de Alcântara (1º Membro - UFF)



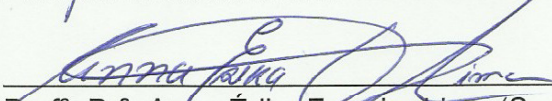
Prof^a. Dr^a. Liduína Farias Almeida da Costa (2º Membro - UECE)



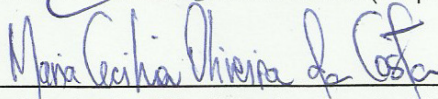
Prof^a. Dr^a. Maria Marlene Marques Ávila (3º Membro - UECE)



Prof. Dr. Maria Rocineide Ferreira da Silva (4º Membro - UECE)



Prof^a. Dr^a. Anna Érika Ferreira Lima (Suplente - IFCE)



Prof^a. Dr^a. Maria Cecília Oliveira Costa (Suplente - UECE)

Data da defesa: 05/11/2018

Aos meus pais, Luiz (*in memoriam*) e Dorinha, exemplos de vida, dedicação e amor, pelo incentivo aos estudos, por acreditarem em mim e por proporcionarem tantas oportunidades de crescimento pessoal e profissional. Uma vida não bastará de gratidão a vocês.

AGRADECIMENTOS

[...] aprendi que se depende sempre, de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. É tão bonito quando a gente entende, que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá. E é tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar (Caminhos do Coração, Gonzaguinha, 1982).

A Deus, pela presença confortante em todos os dias.

Aos professores do Doutorado em Saúde Coletiva da Universidade Estadual do Ceará, pela partilha de conhecimentos e incentivo nesta caminhada.

Aos professores do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, pelo acolhimento e contribuição na construção do pensamento crítico em Saúde Coletiva.

A todos os professores do Curso de Nutrição da Universidade Estadual do Ceará, que, durante meu afastamento para cursar o doutorado, estiveram sempre presentes, com seu apoio a esse importante percurso para a formação acadêmica.

Aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual do Ceará por atenderem prontamente às demandas solicitadas, sempre com um olhar atento e perscrutador.

A minha orientadora, Profa. Dra. Lucia Conde de Oliveira, por todos os ensinamentos acadêmicos e de vida repassados para a construção deste trabalho, e por ampliar o meu olhar revelando outras possibilidades de ver e analisar a saúde coletiva. Muito obrigada pelo acolhimento, confiança, paciência e por compartilhar em todo caminho tantos conhecimentos de uma forma gentil e suave. Levarei para sempre seu exemplo de ética, dedicação, competência, cuidado de si e com o outro.

A minha amiga-professora, parceira acadêmica de alguns anos, fortalecida com a amizade sincera construída desde a minha chegada ao Ceará, há 18 anos, Profa. Dra. Maria Marlene Marques Ávila, pela inspiração para desenvolver este estudo, palavras certas no momento exato e por ser exemplo de compromisso, competência, dedicação e luta pela segurança alimentar e nutricional. Foi uma alegria ter você por perto nesta jornada. Muito obrigada pelo estímulo, confiança e por aceitar contribuir para este estudo na banca examinadora.

Às professoras da banca examinadora, Profa. Dra. Liduína Farias Almeida Costa, pelas valiosas contribuições para a construção e formação de pensamento crítico; Profa. Dra. Maria Rocineide Ferreira da Silva, pela admiração que tenho ao trabalho acadêmico ético e competente, e Profa. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara cujas produções textuais e atuação na militância em segurança alimentar e nutricional, foram importantes na elaboração deste documento.

Da mesma forma, agradeço à Profa. Dra. Maria Cecília Oliveira Costa e à Profa. Dra. Anna Erika Ferreira Lima, pela troca de experiências, presença e apoio na produção deste documento. Obrigada por aceitarem o convite e, atenciosamente, contribuírem para esta pesquisa.

Aos representantes do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará, que, prontamente, contribuíram para a pesquisa através das entrevistas, na pessoa da Presidente Malvinier Macedo, uma militante potente para a garantia da segurança alimentar e nutricional, agradeço por todas as portas abertas para a realização deste estudo.

À minha família piauiense que sempre apoiou e incentivou a realização dos meus sonhos, ainda que para isto fosse necessário renunciar minha presença física e compreender o afastamento e a saudade. A vocês todo o meu amor, gratidão e dedicação.

Às famílias piauienses, vivendo no Ceará, que me acolheram com tanto amor e carinho, contribuindo para amenizar a saudade da terra querida. Obrigada por tudo.

Aos meus amigos e parceiros de turma do Doutorado em Saúde Coletiva - 2015, que se fizeram presentes nesta caminhada e fortaleceram meus passos. Em especial, Joana, Francisco Trindade, Sônia, Ana Paula, Ana Luiza, Bruna, Raquel, Sarah a certeza de ter vocês comigo tornou mais leve essa jornada. Também aos que foram agregando beleza e conhecimento a esta caminhada, Delane, Danielly, Sandra, Pedro obrigada por cada sorriso, abraço amigo e pelas conversas enriquecedoras sobre saúde coletiva, fundamental para enriquecer o conhecimento. Desejo sucesso nas caminhadas futuras.

Aos integrantes do Grupo de Estudos em Política de Segurança Alimentar e Nutricional (GPSAN) da Universidade Estadual do Ceará, pela troca de experiências nos encontros e incentivo, e, de modo especial, Eliana pela transcrição cuidadosa das entrevistas.

A todos e todas que fazem parte do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS) da Universidade Estadual do Ceará, por acolherem uma nutricionista com sede de novos olhares; nossos encontros foram de muitos conhecimentos, e me desafiaram a repensar o cuidado de si e com os outros e a luta pelos direitos sociais conquistados. Obrigada, me tornei admiradora da atuação profissional em serviço social.

Por fim, obrigada à equipe do projeto Consolidação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão (CONSOLIDASISAN), pelo trabalho participativo, troca de conhecimentos, descobertas que tanto promoveram sensibilidade, vontade de engajamento contínuo para a garantia do direito humano à alimentação, influenciando de forma potente a elaboração deste estudo.

“É preciso ter esperança, mas ter
esperança do verbo esperar;
porque tem gente que tem esperança do
verbo esperar.

E esperança do verbo esperar não é
esperança, é espera.

Esperançar é se levantar, esperançar é ir
atrás,

esperançar é construir, esperançar é não
desistir!

Esperançar é levar adiante,
esperançar é juntar-se com outros para
fazer de outro modo...”

(Paulo Freire)

RESUMO

A importância dos conselhos gestores está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação de políticas públicas. O objetivo deste estudo foi analisar a participação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Ceará na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. Trata-se de uma pesquisa qualitativa sobre análise de política pública, desenvolvida no período de setembro de 2016 a dezembro de 2017, na qual a participação do conselho estudado no planejamento da referida política no Ceará e suas contribuições na elaboração do plano estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará (PLANSAN Ceará) 2016-2019 foi analisada. Para a produção de dados foram realizadas análise documental, entrevistas semiestruturadas e observações de reuniões e oficinas com conselheiros da sociedade civil e do poder público. Os dados foram analisados utilizando o Ciclo de Políticas Públicas e o Modelo de Múltiplos Fluxos, com foco na fase de formulação política, e por meio da análise de conteúdo temática. A participação e organização da sociedade civil para a formulação da política estudada no Ceará foi decisiva para inserir a luta pelo direito à alimentação na cena pública e avançar na construção dos marcos essenciais à conquista desse direito. O processo de elaboração do II PLANSAN Ceará 2016-2019, levou em consideração as deliberações da 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará, possibilitando a participação da sociedade civil, mas não obteve êxito para consolidar o amplo envolvimento dos representantes desse segmento no CONSEA Ceará nessa etapa de planejamento. Associado a isso, a tímida integração setorial para desenvolver ações de segurança alimentar e nutricional, o desconhecimento sobre intersetorialidade, o pouco apoio político para a participação e o baixo financiamento são aspectos limitantes para o planejamento da política estudada. A organização da sociedade civil para adquirir e ampliar sua capacidade social e política e interferir efetivamente para uma maior inserção da segurança alimentar e nutricional na agenda de governo no Ceará precisa investir principalmente na qualidade da participação, no fortalecimento dos espaços de participação, conquistar apoio político e lutar pela garantia de financiamento.

Palavras-chave: Conselho consultivo. Participação cidadã. Cultura política. Intersetorialidade. Segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

The importance of management councils lies in their role of strengthening the democratic participation of the population in the formulation of public policies. The objective of this study was to analyze how the State Council of Food and Nutrition Security - Ceará contributed to the formulation of the State Policy of Food and Nutrition Security in Ceará. This is a qualitative research on public policy analysis, carried out from September 2016 to December 2017, in which the participation of the council studied in the planning of the said policy in Ceará and its contributions in the elaboration of the state plan of food security and nutrition in Ceará (PLANSAN Ceará) 2016-2019 was analyzed. For the production of data were performed documentary analysis, semi-structured interviews and observations of meetings and workshops with counselors from civil society and public authorities. The data were analyzed using the Public Policy Cycle and the Multiple Flows Model, focusing on the political formulation phase, and through the analysis of thematic content. The participation and organization of civil society in the formulation of the policy studied in Ceará was decisive in order to insert the struggle for the right to food on the public scene and to advance the construction of the milestones essential to the achievement of this right. The process of elaboration of II PLANSAN Ceará 2016-2019, took into account the deliberations of the 5th State Conference on Food and Nutrition Security in Ceará, allowing the participation of civil society, but failed to consolidate the wide involvement of the representatives of this segment in the CONSEA Ceará in this planning stage. Associated with this, timid sectoral integration to develop food and nutritional security actions, lack of knowledge about intersectoriality, lack of political support for participation, and low funding are limiting factors for planning the studied policy. The organization of civil society to acquire and expand its social and political capacity and effectively interfere with a greater insertion of food and nutritional security in the government agenda in Ceará needs to invest mainly in the quality of participation, in the strengthening of participation spaces, to gain political support and fight for the guarantee of funding.

Keywords: Advisory Board. Citizen participation. Political culture. Intersectoriality. Food and nutrition security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Ciclo de Políticas Públicas.....	41
Figura 2 -	Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos.....	42
Figura 3 -	Dimensões do contexto e recursos que influenciam a participação social.....	56
Figura 4 -	Instrumentos legais e sua articulação para a garantia do direito humano à alimentação adequada no Brasil.....	119
Figura 5 -	Histórico da formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (1915 - 2017)	151
Figura 6 -	Iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no programa gestão da política de segurança alimentar e nutricional nas regiões de planejamento do estado do Ceará, no ano de 2016.....	215
Figura 7 -	Iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no programa promoção da segurança alimentar e nutricional nas regiões de planejamento do estado do Ceará, no ano de 2016.....	216

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Diretrizes da PNSAN e dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional.....	128
Quadro 2 - Entidades que representam a sociedade civil no CONSEA Ceará - Gestão 2014/2016.....	155
Quadro 3 - Assuntos registrados nas atas dos anos 2015/2016 e nas reuniões do ano de 2017 do CONSEA Ceará.....	162
Quadro 4 - Correlação entre os desafios e diretrizes entre o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (2016 a 2019)	199
Quadro 5 - Municípios das regiões do planejamento participativo para o Plano Plurianual 2016-2019, no Ceará.....	211
Quadro 6 - Eixos, programas e iniciativas voltados para segurança alimentar e nutricional segundo o Plano Plurianual 2016-2019, no Ceará.....	213

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	31
2.1	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE INFLUENCIA A DECISÃO DO GOVERNO DE IMPLEMENTAR OU NÃO UMA DETERMINADA POLÍTICA?.....	37
3	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	50
3.1	PARTICIPAÇÃO E CULTURA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	51
3.1.1	Experiências de participação no Brasil.....	65
3.2	AS LUTAS PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	78
3.3	POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E OS (DES) CAMINHOS DA INTERSETORIALIDADE.....	119
4	POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA SUA FORMULAÇÃO NO CEARÁ.....	133
4.1	HISTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ.....	133
4.1.1	Campos de concentração no Ceará: a face cruel da exclusão social.....	133
4.1.2	Sociedade civil e Estado nas trilhas do caminho para a formulação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará.....	138
4.2	CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	152
4.3	CONSELHEIROS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SUJEITOS DA PESQUISA.....	164

4.4	IMPASSES E POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA PESAN-CEARÁ.....	171
4.4.1	Desconhecimento sobre o direito à alimentação.....	171
4.4.2	Poucos conhecimentos para atuar no controle social.....	174
4.4.3	Pouco apoio político para a participação.....	178
4.4.4	Desconhecimento sobre intersectorialidade.....	182
4.4.5	Sugestões para melhorar a participação cidadã: na perspectiva dos sujeitos do estudo.....	189
4.5	PLANEJAMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ: UMA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA E INTERSETORIAL?.....	192
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	222
	REFERÊNCIAS.....	226
	APÊNDICES.....	256
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	257
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	259
	APÊNDICE C - TERMO DE FIEL DEPOSITÁRIO.....	260
	APÊNDICE D - SUGESTÕES DE INICIATIVAS PARA INCLUSÃO NO PLANSAN CEARÁ.....	261
	ANEXO.....	263
	ANEXO A - APROVAÇÃO DO COMITÊ DE ÉTICA.....	264

1 INTRODUÇÃO

A história da democratização no Brasil tem como marco fundamental a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a importância da participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público como um elemento fundamental para a garantia dos direitos sociais e da cidadania. Esse reconhecimento foi fruto das pressões da sociedade civil para a criação de novos espaços e formas de participação e relacionamento com o Estado. A diretriz constitucional, ao ser traduzida para a Lei Orgânica da Saúde, a Lei nº 8.142/90 – que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros–, institui legalmente o controle social e cria as instâncias colegiadas de participação, conferências e conselhos de saúde, atribuindo-lhes papéis deliberativos e fiscalizadores, sem prejuízo das funções do poder legislativo, respeitando a Constituição (BRASIL, 1990a).

Além disso, a Lei nº 8.080/90 – que define a forma de organização e funcionamento do SUS –, entende a alimentação como um fator condicionante e determinante da saúde, orientando que as ações de alimentação e nutrição devem ser desempenhadas de forma transversal às ações de saúde, em caráter complementar e com formulação, execução e avaliação dentro das atividades e responsabilidades do sistema de saúde (BRASIL, 1990b), sendo importante a organização da sociedade civil em espaços participativos para realizar monitoramento da realização dessas ações na política de saúde.

A experiência na política de saúde inspirou, nas duas últimas décadas do século XX, o surgimento e/ou fortalecimento de espaços/mecanismos/canais participativos, tais como os Conselhos de Políticas Públicas, orçamentos participativos, os planos diretores municipais, as conferências temáticas, entre outros, fruto das lutas de movimentos sociais. A intensificação da institucionalização dos conselhos nos três níveis governamentais (municipal, estadual, federal) visa assegurar a primazia da soberania popular no Estado, ao possibilitar condições para a emancipação do cidadão da tutela do Estado; efetivação de sua participação na gestão da vida pública e descentralização do poder (GONTIJO et al, 2012).

Originalmente, a democracia foi pensada como forma de participação direta dos cidadãos; no entanto, a participação da sociedade civil em todos os

assuntos demonstrou-se inviável, e a representação foi pensada como meio para tornar possível o regime democrático. As instâncias de participação social e a criação de conselhos são os espaços onde as novas formas de representação são instituídas e os processos de democratização e envolvimento da sociedade civil ampliados. Uma das preocupações no processo representativo é reconhecer se existe controle ou autonomia entre representantes e representados e qual a legitimidade da representação (BISPO JUNIOR; GERSCHMAN, 2015).

O aumento do número de instituições participativas e da presença da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas são fatos importantes para a democracia no Brasil (AVRITZER, 2006). No entanto, não obstante os avanços da participação social no Brasil, limites estão existindo nesse processo, como a existência de setores que não foram incluídos na participação ou que tiveram agenda paralela aos processos participativos. A participação social foi mais presente nas políticas sociais e quase inexistente na área de infraestrutura. E, ainda, a participação social nas principais cidades do País (São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte), tradicionais na democratização, foi centrada na saúde, assistência social, políticas urbanas e irrelevante na política para mulheres, cultura, segurança pública e integração racial, desenhando uma segmentação da participação social que teve início a partir de 2010 (AVRITZER, 2016).

Mesmo com esses limites, as instituições participativas atuam, combinando princípios da participação e da representação; a sociedade civil participa de forma voluntária, mas sua participação se transforma em organização política permanente, e o desenho institucional se torna relevante para a efetividade da interação com partidos políticos e atores estatais (AVRITZER, 2009). Essas instituições são formas de incorporação de organizações da sociedade civil e de cidadãos na deliberação de políticas (AVRITZER, 2008), fazem parte da gestão pública brasileira, sendo consideradas:

[...] mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado (CORTES, 2011, p.138).

Nesse contexto, a reconstrução ou consolidação da representação no País deve-se ao fato de as instituições formais básicas (leis, decretos, resoluções) da democracia não conseguirem ser capazes de dar respostas adequadas aos problemas de desigualdade e exclusão da sociedade (DAGNINO, 2002). Esse aspecto influenciou a crescente demanda pela institucionalização da participação e a atuação da sociedade civil em seus diversos segmentos, demandando a implementação de espaços públicos institucionalizados, como os conselhos gestores de políticas públicas (saúde, assistência social, criança e adolescente...) e as experiências de orçamento participativo (LUCHMANN, 2007).

O sucesso dos mecanismos de participação depende do envolvimento dos cidadãos, de comprometimento dos gestores e novos procedimentos de organização (COELHO, 2011). Para o êxito da participação nos conselhos, é importante a presença simultânea de vários atores da sociedade civil, interessados em tomar parte nas políticas públicas e também em procedimentos de organização capazes de diminuir a assimetria entre os participantes, atuando de forma integrada com atores do poder público empenhados em fazer aliança com a sociedade civil (COELHO, 2006). A gestão participativa evidencia aspectos relacionados à distribuição do poder, sendo fundamental incluir uma diversidade de atores de grupos marginalizados e não marginalizados nesses espaços (CORNWALL; COELHO, 2007). A diversidade de atores amplia a participação e a cidadania e contribui para a formulação de políticas de forma mais eficaz:

[...] argumenta-se que a gestão participativa contribui para o aprimoramento da cidadania, dos governos e das decisões. Segundo essa noção, a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública intensifica a circulação de informações, amplia a supervisão do processo político e promove um debate público mais consistente, o que presumivelmente resultaria em políticas públicas mais eficazes e mais equitativas (COELHO, 2011, p.280).

Conselhos de políticas públicas ampliam a democracia no País, uma vez que aproximam os gestores governamentais dos cidadãos. Mesmo relevantes para a democracia, esses espaços ainda carecem de aperfeiçoamento, pois suas regras e institucionalidades nem sempre garantem legitimidade e diversidade na representação da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação social. A participação social efetiva deve ser conquistada, e os conselhos devem ser espaços realmente de discussão e proposição. A participação ativa da sociedade civil, com

representantes que conhecem seus direitos, que discutem os interesses com seus pares, que dominam os instrumentos de exigibilidade e apoderam-se dos temas e das formas de garantir tais direitos, pode se concretizar em conquistas reais para esses grupos (LEÃO, 2013).

Nessa descrição sobre conselho, tem-se a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que foi instituído pelo Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, no governo do presidente Itamar Franco, para realizar ações conjuntas com o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), nas esferas federal, estadual e municipal, juntamente com representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais, objetivando sistematizar para os diversos ministérios, proposta de intervenção com vistas a erradicação da fome e da miséria. Inicialmente, o CONSEA era composto por oito ministros de Estado, 21 membros da sociedade civil, e coordenado por Dom Mauro Morelli, com apoio técnico administrativo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, este conselho foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, que teve pouca participação na temática de segurança alimentar e nutricional (PERES, 2005).

A recriação do CONSEA aconteceu somente no ano de 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva. A sociedade brasileira, por meio da experiência acumulada durante a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, de Betinho, e em discussões no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, conseguiu pressionar o governo e sensibilizá-lo para ampliar a participação da sociedade civil, garantindo presença no planejamento, elaboração e implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional (MENEZES, 2014).

Esse conselho é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes e prioridades para as ações na área da alimentação e nutrição; possui caráter consultivo, assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o País garanta o direito humano à alimentação adequada (DHAA), estimulando que a sociedade participe da formulação, execução e acompanhamento de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (BRASIL, 2010a; LEÃO; MALUF, 2012). Segundo BRASIL (2009, p. 40), “[...] a capacidade deste conselho em incidir sobre a política não é determinada por sua condição não deliberativa. Na verdade, o

conteúdo e a força política de suas resoluções é que definirão se estas se impõem ou não”.

O CONSEA é constituído por dois terços de representantes da sociedade civil e por um terço de representantes governamentais; presidido por um membro da sociedade civil (CONSEA,2006), sendo diferente da composição paritária dos conselhos de saúde (LABRA, 2010), por sua composição mais numerosa de representantes da sociedade civil que exerce a presidência. Desde a sua recriação, o conselho supracitado contribuiu de forma importante para implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar, elaboração do plano de Safra, alterações nas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), aperfeiçoamento do programa Bolsa Família, criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), regida pelo DHAA e pela incorporação do direito à alimentação na Constituição Federal¹ (ROCHA et al, 2012; LEÃO; MALUF,2012; MENEZES, 2014).

A elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a recomendação para o governo adotar medidas de precaução na produção e comercialização de alimentos transgênicos tiveram participação do CONSEA, que se constitui em espaço fundamental para elaboração, debate e acompanhamento das políticas e dos programas de SAN (ROCHA et al, 2012; LEÃO; MALUF,2012; MENEZES, 2014). Para Nascimento (2012), o CONSEA Nacional configura um novo caminho para a consolidação da política nacional de segurança alimentar e nutricional, sendo decisivo para a proposição e implementação de intervenções públicas na área de SAN. Além do CONSEA, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN), em 1994, foi também importante para os avanços na área de segurança alimentar e nutricional (SAN), pois nela foi lançada a necessidade de criação de uma política abrangente nessa área, tendo a promoção do DHAA² como fundamento de suas ações (MALUF, 2006; VASCONCELOS, 2005).

¹ Em 2010, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 (EC 64), de 4 de fevereiro de 2010, o direito à alimentação tornou-se um direito social (BRASIL, 2010). O artigo 6º da Constituição Federal, antes da emenda citada, previa como direitos sociais “[...] a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, [...]”. Depois da EC 64, passou a vigorar com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, [...]” (BRASIL, 1988).

² A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), sendo definida como: “[...] um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade

Dez anos depois, realizou-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, no ano de 2004, apresentando diretrizes para a Segurança Alimentar³ no País, em busca da construção conjunta de ações de governo e da sociedade civil (ARRUDA, 2007). Nessa conferência, houve deliberação para criação da LOSAN, visando instaurar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o que veio acontecer em 2006.

Essa institucionalização ampliou o espaço para debates afins, dando crescente visibilidade ao tema na agenda pública e um novo direcionamento para a política de alimentação e nutrição no Brasil, sendo a organização e a participação da sociedade civil decisivas para a criação dessa lei. Mas somente em 2010, o Decreto nº 7.272 implementou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que orienta as ações do SISAN e define como instrumento da política o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN (BRASIL, 2011).

O SISAN é integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, sendo composto pela Conferência Nacional de SAN, CONSEA Nacional, Câmara Interministerial de segurança alimentar e nutricional (CAISAN), e suas congêneres nos estados e municípios; órgãos e entidades de SAN da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e instituições privadas. A Conferência Nacional de SAN é a instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN, e o CONSEA é a instância de articulação entre governo e sociedade civil para questões sobre SAN (BRASIL, 2006).

A CAISAN possui como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal relacionados à área de SAN (BRASIL, 2006), e sua missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2009). Compete à CAISAN a elaboração, com base nas diretrizes definidas pelo

adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo, e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva” (ONU, 1966).

³“Todo mundo tem direito a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. Isso é Segurança Alimentar e Nutricional. Ela deve ser totalmente baseada em práticas alimentares promotoras da saúde, sem nunca comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (CONSEA, 2008, p.4).

CONSEA, da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o acompanhamento da execução orçamentária das ações e programas da política, assim como de seus resultados e impactos; o acompanhamento da análise e o encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos do governo por meio de relatórios periódicos (BRASIL, 2006; BRASIL, 2011).

Dois importantes princípios desse sistema e da PNSAN são a intersetorialidade e a participação social. O SISAN tem como princípio ordenador a intersetorialidade, devendo estabelecer estratégias institucionais para operacionalizá-la, articulando e integrando as várias secretarias de governo e entidades da sociedade civil nas ações de SAN. Por outro lado, deve interagir com outros sistemas, como os de saúde, assistência social, previdência social, desenvolvimento agrário, trabalho e renda, e seus respectivos canais de participação e de decisão (BRASIL, 2005). A intersetorialidade se concretiza quando diferentes setores pactuam um projeto integrado e formulam intervenções que transcendem os programas setoriais (BURLANDY, 2009). No entanto, é desafiador operar políticas públicas intersetoriais em ambientes tradicionalmente setoriais, como os Estados nacionais (REZENDE; BAPTISTA; AMÂNCIO FILHO, 2015).

Ressalte-se que, no caso dessa política, pode-se argumentar que o estatuto de conselho consultivo se deve à pretensão do exercício da intersetorialidade na formulação e implementação dos programas de segurança alimentar e nutricional; abrindo a possibilidade de apresentar proposições, emanadas da Presidência da República, para as mais distintas áreas de governo (LEÃO; MALUF, 2012).

Os conselhos possibilitam a inserção de novos atores sociais na proposição de políticas públicas e são espaços de ampliação da democracia, mas nem sempre irão garantir a participação social e contribuir para a intersetorialidade, pois uma série de fragilidades têm sido evidenciadas como: falta de definição de competências e funções; necessidade de elaborar instrumentos jurídicos que deem sustentação às suas ações; definição da participação do representante; necessidade de capacitação dos conselheiros; igualdade de participação, principalmente no acesso a informações (GOHN, 2003).

Estudos em várias instituições participativas foram realizados, sendo mais numerosos em conselhos de saúde, e seus achados apontam semelhanças em relação aos estudos realizados em conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Foram observados vínculos frágeis entre representantes e representados, tanto do poder público e seu órgão de origem, como entre os representantes da sociedade civil e suas entidades, e falta de capacitação dos conselheiros (TATAGIBA, 2002). Acrescente-se, ainda, a existência de relações assimétricas entre representantes de usuários e os demais representantes, dificultando o diálogo e silenciando segmentos (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002). Nos conselhos de saúde, evidenciaram-se presença de baixa representatividade de conselheiros, ausência de publicização do conselho e de suas pautas, pouca participação da população, debates superficiais (LABRA, 2006), burocratização e pouca autonomia financeira (SCOREL *et al*, 2009).

E, ainda, observaram-se, nos conselhos de saúde, assimetria de poder e de saber nas decisões tomadas; frágil poder de deliberação e fiscalização (OLIVEIRA *et al*, 2010); dificuldade em reconhecer o papel de conselheiro no controle social e desconhecimento da legislação sobre Sistema Único de Saúde (SILVA *et al*, 2012). Por outro lado, detectaram-se presença de protagonismo dos gestores na elaboração de pautas, tomada de decisões e definições de regras para institucionalização dos conselhos (GERSCHMAN *et al*, 2014). Foram evidenciados, nesses espaços de participação, frágil relação entre representantes e representados; ausência de regras claras para seleção das entidades representativas da sociedade civil; burocratização; dificuldade de participação da sociedade civil nas discussões, pela presença de assimetria nas relações de poder e de saber, e tendência para a formação de policonselheiros, que são grupos de atores sociais que ocupam vagas de representação em vários conselhos (SANTANA DE PAIVA *et al*, 2014; BISPO JUNIOR; GERSCHMAN, 2015).

Nessa perspectiva de análise das experiências institucionalizadas de participação social, vale ressaltar que a participação nos conselhos tem sido marcada por relações de poder assimétricas, concentradas em representantes do poder público, seja pelo domínio do saber ou do poder, retratando tomada de decisões por mecanismos não transparentes, relações antagonistas e cooptações em ambientes burocratizados e conflituosos (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002; AVRITZER; NAVARRO, 2003; DAGNINO; TATAGIBA, 2007; SCOREL *et al*, 2009; OLIVEIRA *et al*, 2010; GERSCHMAN *et al*, 2014; SANTANA DE PAIVA *et al*, 2014; BISPO JUNIOR; GERSCHMAN, 2015).

No caso dos CONSEA, as fragilidades são semelhantes às descritas nos estudos sobre conselhos de saúde, acrescidas do desafio de atuar em um cenário de pouca inserção e discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional e dificuldades de articulação intersetorial (ROCHA et al, 2012). A pouca institucionalidade da política de segurança alimentar e nutricional no Ceará (COSTA, 2008) e a falta de uma construção conjunta de pauta nas reuniões foram observadas em estudos realizados no CONSEA Ceará (MOURA,2009a). Além disso, estudo envolvendo os CONSEA Ceará, Porto Alegre e Brasília observou pouco espaço político reservado aos conselhos na área de SAN e pouca influência política para tornar efetivas as decisões (MOURA,2009b). Em um CONSEA de Belo Horizonte, foi verificada representação limitada aos segmentos sociais com maiores recursos econômicos ou associativos e pequena participação de atores sociais em condições de insegurança alimentar, como indígenas, quilombolas, povos de terreiro (MACHADO et al, 2009). São ainda obstáculos que podem dificultar o diálogo, evidenciados em estudo realizado no CONSEA Ceará, relações de poder assimétricas pela presença de representantes que possuem mais saberes em relação aos de setores tradicionalmente excluídos (LACERDA et al, 2011).

Outros estudos sobre Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional também identificaram falta de equipe técnica, de comprometimento dos gestores públicos e de recursos financeiros no estado de São Paulo (BASTOS, 2011). Por sua vez, no Espírito Santo, observaram-se ausência dos conselheiros tanto do poder público como da sociedade civil nas reuniões, poucas deliberações sobre monitoramento das propostas e ações em segurança alimentar e nutricional nas plenárias, com concentração do debate em torno do funcionamento e organização do conselho (COTTA et al, 2011). Em um município paulista, a presença de estrutura rígida, burocratizada e pouco permeável à participação ativa dos conselheiros, associada a pouca participação popular, despolitização dos conselheiros, pequena visibilidade do conselho pelos órgãos governamentais, faz com que esse conselho não acompanhe de maneira crítica as ações e programas de SAN desenvolvidos, dificultando a construção dessa política municipal de SAN (ROCHA et al, 2012).

Por outro lado, o estudo sobre a influência do CONSEA Paraná na política de segurança alimentar e nutricional apontou avanços em função da atuação conjunta desse conselho e de instituições do poder público (RIGON; BÓGUS, 2012).

Em Brasília, a qualificação dos conselheiros, a pertinência das pautas e o reconhecimento internacional foram as potencialidades observadas no CONSEA Nacional; os desafios encontrados foram a representação, representatividade e a força política do conselho (VIGNA, 2013). Além disso, o CONSEA Nacional ainda precisa ampliar sua participação no orçamento da União, tornando-a mais efetiva quantitativa e qualitativamente. Suas manifestações têm se concentrado na gestão da lei orçamentária, mas muitas delas não têm encontrado eco e atenção nos órgãos executores das políticas, o que repercute no baixo financiamento das ações de SAN no Brasil (OLIVEIRA, 2017). Em Santa Catarina, a análise da representação da sociedade civil revelou uma predominância do processo de indicação do representante pela coordenação ou diretoria da entidade; forte identidade do representante com sua base; insuficientes canais de comunicação entre representados e representantes e fragilidade na intersectorialidade, que acontece mais entre segmentos que já possuem pautas comuns (MARCON et al, 2017).

Observa-se que as diferentes pesquisas sobre CONSEA começaram a se desenvolver em virtude da necessidade de analisar a inclusão da participação social nesses espaços para o fortalecimento da democracia; reconhecer a dinâmica interna de funcionamento e as relações entre os representantes e verificar a influência política deste conselho nos estados e Distrito Federal, indicando ampliação dos estudos nessa temática ao longo dos anos. O que coincide com as tendências de pesquisas em outros conselhos de políticas públicas e no orçamento participativo.

No início da década de 1990, as pesquisas foram motivadas pela necessidade de conhecer o sucesso dessas experiências institucionalizadas de participação social (AVRITZER; NAVARRO, 2003). Esse foi o primeiro momento das análises sobre participação social, tendo por objetivo reconhecer as implicações do aumento da participação política para a democracia e seus consequentes impactos na inclusão política e na capacidade de gerar aprendizado político democrático, principalmente pela abertura burocrática à participação da sociedade civil (GOHN, 2001; CUNHA, 2007). Nessa primeira fase, destacaram-se três aspectos importantes nos estudos: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta (VAZ, 2011). O aprendizado democrático seria proporcionado pela participação direta da sociedade civil, o que levaria ao aprofundamento democrático (PATEMAN, 1992).

No final da década de 1990, houve ampliação no foco dos trabalhos desenvolvidos nessa temática, e os estudos buscaram conhecer a dinâmica interna de funcionamento, principalmente dos conselhos, e que fatores poderiam afetar a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomada de decisões do Estado. Dessa forma “[...] a participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior” (VAZ, 2011, p.93). Os conselhos constituem uma grande contribuição na construção de uma institucionalidade democrática no Brasil e representam muito nas lutas políticas. No entanto, parece existir um paradoxo:

[...] a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas.

[...] o baixo poder relativo dos conselhos *vis-a-vis* sua força como modelo de participação - está relacionado, entre outros fatores, à frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias. [...] é necessário rever as rotinas dos conselhos. Precisamos de mudanças na prática cotidiana dos conselhos que configuram maior centralidade ao exercício da política, em lugar da rotina burocrática da gestão (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012, p.71).

Diante dessa realidade, os trabalhos avançaram na busca pelo entendimento do contexto local para receber essas instituições e também de quais interesses políticos e econômicos estão por trás da criação desses espaços (FONSECA, 2011). E, ainda, para identificar as conexões que esses conselhos fazem com o público ao seu redor e com as demais instituições (TATAGIBA; ALMEIDA, 2012). Com essa trajetória, os estudos trouxeram sempre novas dimensões importantes de análise dos conselhos, como reconhecer as relações de poder, as formas de acesso e de participação e os tipos e/ou ações produzidas pelas instituições participativas, o que demonstra a importância de ampliar o olhar para desvelar os caminhos da participação social em diferentes contextos políticos e socioeconômicos.

O cenário da pesquisa, o CONSEA Ceará, é o principal espaço de participação social voltado para as discussões em torno da SAN. Quando se compara o tempo de existência deste conselho, há 15 anos, com o de outros conselhos como os Conselhos de Educação (47,7 anos), Assistência Social (25 anos) e os de Cultura, Saúde, Meio Ambiente (23,7 anos, cada) (BRASIL, 2013),

observa-se que o início de suas atividades é recente, o que reforça a necessidade de reconhecer a atuação desse conselho na política estadual de SAN.

A pergunta norteadora deste estudo foi: Como se deu a participação do CONSEA Ceará na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional? Para tanto, faz-se necessário investigar aspectos intrínsecos na fase de formulação da PESAN Ceará, tais como: o papel da sociedade civil e do poder público na formulação dessa política; como ocorreu a participação do conselho estudado na elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019) no Ceará e quais atores envolvidos; que impasses e possibilidades existem para uma efetiva participação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará na política estadual de segurança alimentar e nutricional nesse estado.

De acordo com a Lei nº15.002, de 21 de setembro de 2011, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (LOSAN-CE), que dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará e cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no referido estado, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (PLANSAN Ceará) deverá ser elaborado com a participação da sociedade civil e do poder público. O CONSEA Ceará é o responsável por propor as diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará, considerando as deliberações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. E à Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN Ceará) compete elaborar, em conformidade com as diretrizes emanadas do CONSEA Ceará, a Política e o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CEARÁ, 2011), considerado o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da política de SAN (BRASIL, 2010; CEARÁ, 2011).

Um desafio nesse caminho de análise da formulação da PESAN Ceará é o contexto político brasileiro atravessado pelo golpe parlamentar midiático, com apoio do judiciário de 2016, que destituiu a presidente da república Dilma Rousseff, revelando um momento de crise na relação entre Estado e sociedade civil. Essa crise se expressa no crescente distanciamento entre ambos; no recuo de políticas públicas e nos retrocessos de direitos trabalhistas, fragilizando a democracia, com destituição de controles democráticos e sua captura pelo poderio econômico e pelas forças do capital. O Estado não consegue dar resposta às demandas da sociedade,

predominando um estado de exceção, de perda de direitos e desmonte de políticas sociais, de judicialização da política. O cenário é crítico, sendo importante observar como irá influenciar na proposição da agenda de SAN e no processo de elaboração do PLANSAN Ceará, principalmente identificando os atores envolvidos.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi analisar a participação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Ceará na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. Quanto aos objetivos específicos, propõe: a) resgatar a história da formulação da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará (PESAN Ceará); b) identificar como ocorreu a participação desse conselho na elaboração do PLANSAN 2016-2019, quais os atores envolvidos e como participaram; c) conhecer os impasses e possibilidades para uma efetiva participação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará na política em questão.

A motivação para a realização desta análise adveio da minha formação na área de Nutrição, do interesse na política de SAN e do envolvimento no projeto “Consolidação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão” (ConsolidaSisan), por meio de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social entre os anos 2015 a 2019. Esse projeto desenvolve-se em parceria com a Universidade Estadual do Ceará e apoiadores acadêmicos das Universidades Federais do Piauí e Maranhão, bem como dos CONSEA e CAISAN estaduais dos referidos estados. Os objetivos dessa parceria visam planejar, promover, assessorar e monitorar ações que concorram para a consolidação do SISAN, contribuindo para a elaboração e/ou revisão dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional Estaduais e Municipais de SAN nesses estados e seu respectivo monitoramento.

Os resultados dessa tese são importantes para a compreensão dos caminhos percorridos pelo CONSEA estudado na formulação da política estadual de SAN no Ceará e contribuições na elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019. Os planos são importantes porque permitem visualizar as ações de governo voltadas para a SAN, mas as pesquisas que analisam o processo de construção desses instrumentos são escassas (MACHADO et al, 2018), o que fortalece o objeto de estudo desta tese e confere um olhar inédito voltado para reconhecer as ações produzidas por esse espaço de participação estudado no planejamento da política supracitada no Ceará. Espera-se contribuir com reflexões sobre as possíveis

limitações e possibilidades para a efetiva participação dos conselheiros na formulação da PESAN Ceará, indicando estratégias que podem ser adotadas para qualificar o processo de construção participativa e intersetorial dessa política.

Quanto à organização desta tese, adotou-se o seguinte critério: o primeiro capítulo constitui a introdução em que se problematiza o objeto de estudo, e são apresentadas as questões norteadoras, objetivos e motivações. No segundo capítulo, discorre-se sobre o percurso teórico-metodológico da pesquisa, que passa pelo desenvolvimento do trabalho de campo, pelos procedimentos para sistematização e análise dos dados, pela definição das categorias do estudo e pela apresentação do construto teórico sobre análise de políticas públicas e fatores que influenciam a construção da agenda governamental e a implementação ou não de uma política pública.

No terceiro capítulo, resgata-se o debate teórico existente em torno das categorias de análise selecionadas, quais sejam: participação cidadã, direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional e intersetorialidade, organizando referencial teórico, conjugando as bases conceituais sobre participação e cultura participativa no Brasil, seguindo-se da descrição do histórico de lutas pelo direito à alimentação e as trilhas percorridas para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e, finalmente, análise da PNSAN e os caminhos e descaminhos da intersetorialidade.

No quarto capítulo, apresenta-se e analisa-se o material empírico, com vistas a evidenciar as trilhas percorridas para a formulação da PESAN no Ceará, fazendo-se um resgate histórico da participação do Estado e da sociedade civil. Além disso, descreve-se a organização e o funcionamento do conselho estudado, os sujeitos entrevistados e os impasses e possibilidades para a participação cidadã na política em questão. Finaliza-se o capítulo com a apresentação do planejamento da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará e os desafios para uma construção participativa e intersetorial. E, por último, fazem-se as considerações finais sobre a participação do conselho estudado na formulação da PESAN Ceará, com vistas a contribuir para o debate sobre o tema.

2 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Esta pesquisa encena um estudo qualitativo, no qual o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida constitui focos de atenção especial do pesquisador. São fatos do cotidiano trazidos para a pesquisa e considerados parcelas importantes dos resultados. A eleição desse modo de acesso à realidade pressupõe a presença do sujeito na produção do conhecimento, abortando-se a lógica da produção de verdades como algo absoluto e transcendente. O método qualitativo, além de permitir desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias de investigação (MINAYO, 2008).

O método qualitativo se aplica ao:

Estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2008, p. 57).

A pesquisa foi realizada de setembro de 2016 a dezembro de 2017, no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará (CONSEA-CE)³, criado em 2003, sendo um órgão de assessoramento do Governo do Estado do Ceará, de caráter consultivo, vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), instalado na Casa dos Conselhos Estaduais na área de Políticas Sociais, fundada em dezembro de 2005, onde divide espaço com os conselhos estaduais de Assistência Social, Direitos da criança e do adolescente, Direito do idoso.

³ Dentre as competências do CONSEA Ceará estão: propor a convocação da Conferência Estadual de SAN; propor à CAISAN Estadual as diretrizes, prioridades, programas e ações da Política e do Plano Estadual de SAN; articular, acompanhar e monitorar, junto com os demais integrantes do SISEAN, a implementação e convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Estadual de SAN; zelar pela realização e efetividade do direito humano à alimentação adequada, promovendo sensibilização da opinião pública sobre esse direito e sobre segurança alimentar e nutricional; estimular a criação e fortalecimento de Conseas Municipais; ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação e controle social nas ações do plano e da política de SAN; instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de SAN da União, Estado e Municípios; e com outros conselhos estaduais, com a finalidade de promover o diálogo e convergência das ações que integram o SISEAN; instituir educação continuada aos conselheiros sobre SAN; elaborar e aprovar o seu regimento interno; deliberar e controlar, junto com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento social, o Fundo Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – FUNSEA Ceará (CEARÁ, 2014; CONSEA, 2014).

O CONSEA Ceará possui representantes da sociedade civil e do poder público como conselheiros, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, totalizando 36 titulares e 36 suplentes, subdivididos em 24 representações da sociedade civil e 12 representações do poder público. A presidência deve ser exercida por membro da sociedade civil, e o conselho possui como finalidade propor as diretrizes e prioridades da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Ceará (PESAN-CE) e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN-CE) no Ceará, considerando as deliberações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, além de acompanhar, articular e monitorar a convergência de ações destinadas a assegurar a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (CEARÁ, 2011; CEARÁ, 2003).

Participaram do estudo doze conselheiros, sendo oito representantes da sociedade civil e quatro do poder público, nomeados para atuação durante a gestão 2014/2016 e 2017/2019, e dois representantes da sociedade civil da primeira gestão desse conselho (2003-2005), incluídos pela participação e engajamento na militância em SAN no Ceará e importância na construção do resgate histórico da PESAN nesse estado, totalizando quatorze informantes.

A escolha por entrevistar representantes dessas gestões se deu pela possibilidade de participação na elaboração do PLANSAN-CE (2016-2019), sendo os sujeitos selecionados sob o critério da frequência nas reuniões, ou seja, conselheiros que, ao longo dos anos 2015/2016, tiveram até três ausências nas plenárias do conselho, numa tentativa de ter representantes engajados e uma maior descrição da realidade⁴. Observadores e outros participantes das reuniões que não estavam na função de conselheiro foram excluídos do estudo.

Os dados foram produzidos por meio da leitura de atas de reunião no período de 2015 e 2016; das observações das reuniões plenárias durante o ano de 2017; observações nas oficinas promovidas pela CAISAN Ceará para elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019, entre os meses de setembro a dezembro de 2016, e

⁴ O maior desafio foi atender a esse critério de inclusão, pois se evidenciou que, com relação à representação governamental, em 2015 apenas quatro secretarias de governo e em 2016 somente duas secretarias atenderiam ao critério; enquanto entre seis a nove entidades da sociedade civil estariam incluídas, segundo registro de atas dos anos 2015 e 2016. Diante dessa realidade, decidiu-se ampliar a participação no estudo, flexibilizando o critério adotado, até para entender também os motivos das ausências. Assim, foram selecionadas seis secretarias de governo, e doze entidades da sociedade civil tiveram uma melhor participação nas plenárias.

realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros nos meses de agosto a outubro de 2017 (Apêndice I).

A escolha de várias técnicas de produção de dados levou em conta a necessidade de apreensão do máximo possível de aspectos distintos de um mesmo objeto de estudo, compreendido como método de triangulação (FLICK, 2009), permitindo analisar “ [...] o contexto, da história, das relações, das representações [...], na visão de vários informantes e também por meio do emprego de uma variedade de técnicas de coleta de dados” (MINAYO, 2010, p. 28-29), o que permite que o pesquisador possa lançar mão de três técnicas ou mais, com vistas a ampliar o universo de informações em torno de seu objeto de pesquisa.

Na análise das atas, a ênfase foi dada na identificação de quais assuntos eram tratados pelo conselho. A análise da agenda, ou do que ocupa maior espaço na pauta das reuniões, é uma das formas de qualificação do processo decisório (FUNKS, 2004). As atas foram redigidas pelo secretário executivo do conselho, mediante registro escrito das informações durante as reuniões efetuadas, não sendo gravadas para posterior transcrição. Para a análise supracitada, as atas foram disponibilizadas por e-mail.

Durante as reuniões e oficinas, a sistematização das observações foi feita utilizando diário de campo para registro da dinâmica do processo, sem interferências. As entrevistas foram orientadas por um roteiro, sendo realizado um pré-teste, por meio de três entrevistas, com representantes de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional dos municípios de Caucaia e Maracanaú. Esses conselheiros possuíam experiência na participação e no controle social da política de SAN, sendo 02 representantes da sociedade civil e um do poder público. O pré-teste, ou seja, o teste de um roteiro de entrevista antes de sua utilização definitiva possui como objetivos identificar a existência de perguntas com dupla interpretação, de difícil entendimento; verificar se os termos, expressões, ordem do conteúdo utilizado nas perguntas estavam bem estruturados; identificar se o que realmente se queria saber estava sendo compreendido e registrar o tempo de duração da entrevista. Para instrumentos que foram cuidadosamente desenvolvidos, dois ou três pré-testes costumam ser suficientes (MARCONI; LAKATOS, 1999), e a aplicação do roteiro a ser utilizado deve ser realizada em informantes com características semelhantes às do grupo de informantes que será entrevistado (HAIR et al., 2004).

O pré-teste revelou necessidade de alterações, principalmente na forma de redigir algumas perguntas, para um melhor entendimento do entrevistado. O roteiro foi organizado em três partes: 1. Caracterização geral dos informantes; 2. Histórico da formulação da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará; 3. Participação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará no planejamento da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará (APÊNDICE A).

Considerando a importância de conhecer o passado para compreender o presente e as perspectivas futuras, foi feito um resgate histórico da trajetória de lutas pela consecução da segurança alimentar e do direito à alimentação no Ceará. Para a descrição desse histórico, participaram os informantes selecionados, e foram incluídos como informantes chave dois ex conselheiros. O primeiro presidente deste conselho no ano de 2003, que sempre teve uma importante contribuição local e nacional, pela atuação no CONSEA Nacional e na militância de SAN. E outro ex conselheiro, representante da sociedade civil no ano de 2003-2005, foi escolhido pela militância em SAN, por ter participado da política de SAN no Ceará em âmbito municipal e estadual, e por, atualmente, estar atuando no governo federal nessa área política. A entrevista teve como pergunta central: Na sua percepção, quais as contribuições da sociedade civil, do estado, do CONSEA-CE em prol da luta pela segurança alimentar e nutricional e garantia do direito humano à alimentação adequada no Ceará? E, ainda, como forma de contextualizar a história, foi realizado levantamento bibliográfico sobre a seca e a fome no Ceará, em livros, artigos e jornais, selecionados por abordarem estes temas.

Na reconstituição da história, de acordo com Polak (1992, p. 2014), fotos, documentos, objetos são artefatos que organizam o registro dos fatos e mantêm viva a memória. Também é preciso olhar para as pessoas, pois um resgate histórico é uma construção que traz em si as marcas dos sujeitos que dela fazem parte, que construíram a história que se busca preservar. Há muitos sujeitos que contribuíram com seu trabalho e ações, motivados pelas demandas do seu tempo e pela situação social, política e econômica de cada época. A memória é um elemento constituinte do sentimento de identidade, tanto individual como coletiva, na medida em que ela é também um fator extremamente importante do sentimento de continuidade de coerência de uma pessoa de um grupo em sua reconstrução de si.

A análise da participação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará no planejamento da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará foi realizada no momento da formulação da política estudada, ou seja, durante a elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019, momento em que são tomadas as decisões iniciais e definidas as estratégias de planejamento, formulação, implementação e monitoramento da política de SAN, o que significa considerar “[...] quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

A fase de formulação da política requer um planejamento sistemático de modo que todos possam se manifestar, tanto sociedade civil (movimentos sociais, grupos de indivíduos representados, entidades interessadas) como Estado, sendo, assim, uma fase de formulação de soluções e tomada de decisões crucial da produção de políticas públicas (LINDBLOM, 1981). Nesse momento, devem ser identificados os problemas, formuladas as alternativas de soluções, tomada de decisões (eleição de uma alternativa de solução que leve a uma política); os caminhos da implementação da decisão tomada e do monitoramento que pode resultar em ajustes ou em uma nova política (MAGALHÃES, BOUCHARDET, 2009). A participação dos diferentes atores sociais torna as decisões participativas e incorpora no processo diferentes visões e pontos de vista que podem contribuir para o sucesso dos resultados finais, em vista da sinergia que pode ser estabelecida entre os atores (PAESE E GONÇALVES, 2012).

Assim, procura-se identificar como as proposições foram escolhidas para inclusão no referido plano; quem participou desse processo; se houve inclusão de alguma proposta na agenda governamental, como ocorreram as discussões para essa inserção; quais os elementos facilitadores e os limitadores para a construção participativa e intersetorial desse plano; qual a avaliação da participação individual do conselheiro durante a elaboração do referido plano; quais os limites e possibilidades da participação na PESAN. A perspectiva do Ciclo de Política Pública e o Modelo de Múltiplos Fluxos foram utilizados para a análise desses últimos dados, com foco na fase de formulação política (KINGDON, 2011). O ciclo de políticas públicas permite identificar os atores que participaram da formulação da política, sem fazer referência a forma de participação. Assim, para complementar a

análise foi utilizado o modelo de Múltiplos Fluxos que indica estratégias para qualificar a participação a partir da identificação dos atores visíveis e invisíveis e os fluxos de problemas, soluções e alternativas. Não foi objetivo deste estudo realizar a análise das fases implantação e avaliação do plano pela complexidade, profundidade e influência de fatores sociais, econômicos, políticos de que se revestem essas fases.

Além disso, a técnica de Análise de Conteúdo Temática também foi utilizada na análise dos dados. Esse método privilegia a contagem de frequência das unidades de significação. As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo construídos alguns instrumentais voltados para operacionalizar a análise temática nas etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Posteriormente, foram identificados os significados presentes nas categorias empíricas, relacionando-as com o referencial teórico (MINAYO, 2008).

As categorias analíticas desse estudo foram participação cidadã; direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional e intersetorialidade, sendo identificadas as seguintes categorias empíricas: desconhecimento sobre o direito à alimentação; poucos conhecimentos para atuar no controle social; pouco apoio político para a participação e desconhecimento sobre intersetorialidade. Baseando-se na identificação dessas categorias temáticas, buscou-se realizar uma discussão crítica das questões emergentes, em diálogo com referenciais teóricos selecionados, identificando-se os principais desafios para a consolidação da intersetorialidade e da participação social na política estudada.

A pesquisa de campo foi iniciada após a aprovação do estudo pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Estadual do Ceará e emitido Parecer N° 1.691.577 / 2016 (Anexo A). Todos os participantes assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B). A utilização das atas e de outros documentos legais do conselho foi feita mediante autorização por meio de Termo de fiel depositário (Apêndice C).

A seguir, abordam-se as relações entre Estado e sociedade civil e os aspectos que influenciam a decisão do governo de implementar ou não uma determinada política, apresentando modelos de formulação e análise de políticas públicas, como o Ciclo de Políticas Públicas e o Modelo de Múltiplos Fluxos.

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE INFLUENCIA A DECISÃO DO GOVERNO DE IMPLEMENTAR OU NÃO UMA DETERMINADA POLÍTICA?

As políticas públicas devem ser planejadas visando corresponder às demandas da sociedade e se efetivam em diversos setores desta. São consideradas ações do Estado de interesse coletivo (BOBBIO, 1995) e não devem partir de decisões autoritárias do governo, e, sim, configurar um processo de reciprocidade e antagonismo na relação Estado e sociedade civil (PARADA,2006; PEREIRA,1999), ou seja, as políticas públicas devem ser uma resposta do Estado às demandas da sociedade civil e “[...] abarcam o conjunto de políticas sociais que são estabelecidas no âmbito de um Estado” (PINTO, SILVA E BAPTISTA et al, 2014, p. 70).

Essas políticas devem estar próximas do contexto social em que estão sendo planejadas e serem fruto de conflitos, debates, percepções, problemas que afloram em grupos e sujeitos, expressando interesses e um modo de construção social (MATTOS E BAPTISTA, 2011). As políticas sociais são desenvolvidas pelo governo e voltadas para a proteção e o bem-estar social (FLEURY; OUVÉRY, 2008) e para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (PAESE E GONÇALVES, 2012). O principal objetivo de uma política social é a emancipação da sociedade, e, para isso, a política deve contemplar estratégias complexas que envolvam aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais (DEMO,2002; SOUZA,2013).

As instituições são os espaços concretos onde as políticas são implementadas, inseridas nas relações entre Estado e sociedade civil ali constituídas, sendo importante que os direitos sejam consolidados nesse espaço e que os mecanismos de controle democrático das políticas formuladas sejam instituídos (PINHEIRO, 2009). Nesse contexto, as políticas públicas são negociadas, formuladas e implementadas no âmbito das instituições do Estado, quais sejam: Executivo ou governo nacional, Legislativo, Judiciário, governos subnacionais, administração pública, burocracia e forças militares, tendo maior ou menor participação no processo decisório das políticas públicas nos Estados democráticos; sociedade civil e o mercado também exercem influências de apoio ou veto sobre as políticas públicas, por meio de grupos de interesses organizados (SOUZA,2013).

Os agentes públicos (eleitos ou administrativos) possuem ações que não são exclusivamente respostas às necessidades sociais. Muitas vezes suas ações e estruturas influenciam os processos econômicos com muito peso, como as classes e os grupos de interesse. Existe uma falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais, e a priorização dos recursos econômicos para outros fins pode ser determinante para que os objetivos de uma política social não sejam atingidos, o que reflete nos indicadores sociais e no agravamento da situação social (SARAVIA, 2006). As políticas sociais não estão sendo mais consideradas como estratégias para o desenvolvimento e têm sido responsabilizadas pelo déficit dos Estados, sendo extremamente dependentes do resultado das relações políticas (LOBATO, 2006).

Inúmeras vezes, as políticas são formuladas e implementadas, sem considerar essa relação complexa que envolve Estado, sociedade civil e mercado. Principalmente, as regras impostas pelas instituições do Estado podem tanto incentivar como restringir os resultados das ações de atores e governo (SOUZA, 2013). Para analisar as políticas sociais, é preciso compreender essas relações, pois:

As instituições definem a estrutura de recompensas e punições para diferentes estratégias, pautando o comportamento dos atores políticos e apresentam riscos e oportunidades previsíveis. Instituições definem regras que são utilizadas pelos indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que sequência, e como as ações individuais são agregadas e transformadas em ações coletivas, as quais geram políticas públicas (SOUZA, 2013, p.2).

E, ainda, para análise e compreensão de uma política, é importante também (re)conhecer os grupos envolvidos e suas visões, buscando o entendimento dos conflitos e negociações presentes na construção do texto legal. O ideal é não se restringir aos enunciados formais e valorizar os processos e sujeitos envolvidos na elaboração de uma política, pois é na prática política do dia a dia das instituições e das relações sociais que se identifica o modo de constituir as políticas públicas em cada contexto (MATTOS; BAPTISTA, 2011).

Esse autor destaca ainda que os caminhos para a análise de políticas devem percorrer o contexto em que elas nasceram, buscar compreender os sujeitos que fazem parte da sua história, os espaços de relação e negociação utilizados pelos sujeitos e os processos de inserção e sustentação de conteúdos e enunciados

que fazem parte do texto da política proposta. Por outro lado, o principal destinatário do conhecimento sobre as análises das políticas sociais deve ser os sujeitos ou setores mais marginalizados, que poderão usar esses resultados para realizar o controle social da política pública e buscar a democratização (SILVA,2009).

Contudo, a trajetória de uma política social não é linear e resulta de uma correlação de forças entre Estado e sociedade civil. Entende-se que, para a garantia da segurança alimentar e nutricional, é necessária a constituição de um Estado social, assentado no direito e na responsabilidade pública, regido pelo estatuto do direito do cidadão e do dever do Estado (PEREIRA, 1999). Para tanto, cabe ao Estado respeitar, proteger, promover, prover e garantir mecanismos de exigibilidade para a consecução do direito humano à alimentação adequada. E à sociedade civil cabe a responsabilidade de respeitar esse direito de todos e todas, bem como a responsabilidade de exigir do Estado o cumprimento das normas para garantia desse direito social (BURITY et al, 2010). Os direitos sociais têm o objetivo de proteger e assegurar meios para a realização do cidadão em sociedade civil e reduzir as diferenças de classe (COUTINHO,1987).

O espaço para consecução dos direitos sociais, na perspectiva de um Estado ampliado, comporta duas dimensões: a sociedade política ou Estado e a sociedade civil, constituída por organizações responsáveis pela elaboração/difusão de ideologias (GRAMSCI, 2004; COUTINHO,1999).

Sendo assim, a sociedade civil precisa ser ativa e democrática para que ocorram reformas substantivas que conduzam a um Estado ativo, competente e democrático. Sem essas atitudes, a sociedade civil seria um *locus* em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação da ordem ou oposição ao poder (NOGUEIRA, 2004, p. 60). Para isso, são necessárias reformulações intelectuais, morais, culturais, bem como são exigidos novos conteúdos educativos e nova relação pedagógica entre educador e educando, que elimine a posição tradicional de conceber o outro como objeto (WANDERLEY,2012). Assim, “não se trata de difundir um conhecimento instrumental entre as massas, mas de universalizar a capacidade de pensamento crítico” (ACANDA, 2006, p. 210).

A formação do Estado ampliado é produto do processo histórico de ascensão do capitalismo. A função do Estado é conservar e reproduzir a divisão de classes da sociedade, garantindo que os interesses comuns de uma dada classe se imponham como interesses gerais da sociedade (COUTINHO,1999). Na esfera do

Estado, coerção e domínio são ferramentas para controle, alternando momentos de consenso e de força (WANDERLEY,2012; ACANDA,2006; GALLO; NASCIMENTO,1989), enquanto a sociedade civil procura aliados para seus projetos por meio de alianças, consensos e adesão de massas (WANDERLEY,2012; GALLO; NASCIMENTO,1989).

A conquista dos direitos sociais, na perspectiva do Estado ampliado, foi resultante de um pacto de consenso entre Estado e sociedade civil, fundamentada na necessidade de que a classe dominante, através do Estado, faça concessões as classes dominadas. Assim, toda relação hegemônica implica um maior ou menor grau de concessão aos interesses da classe ou grupo que quer exercer sua hegemonia (COUTINHO,1999) e relaciona poder e saber (GRAMSCI, 2000). No Brasil, os direitos sociais foram sendo incorporados no decorrer do século XX, resultantes de um processo de lutas, contradições, conflitos entre Estado e sociedade civil. A organização do Estado brasileiro teve por finalidade o desenvolvimento capitalista, e, para mediar os conflitos políticos, medidas de concessão são feitas para amenizar as desigualdades sociais (PEREIRA,1999; PINHEIRO,2009).

Uma vez formuladas, as políticas sociais são agrupadas segundo seus objetivos ou área de atuação. Nesse sentido, fazem parte da política social brasileira: previdência social, benefícios a servidores, emprego e defesa do trabalhador, desenvolvimento agrário, assistência social, alimentação e nutrição, saúde, educação, cultura, habitação e urbanismo e saneamento básico (CASTRO et al, 2009). A política de segurança alimentar e nutricional, objeto de análise deste estudo, insere-se no âmbito das políticas de alimentação e nutrição, devendo ser articulada com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (SILVA, 2010).

Buscando entender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação para o bem-estar da população ou implementar essa ou aquela política, deve-se buscar apoiar num dos principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, que é a perspectiva de ciclo de uma política (*policy cycle*) originada de Harold Laswell, em 1951 (FLEURY; OUVÉNEY, 2008; PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014; DALFIOR; LIMA; ANDRADE, 2015). Essa perspectiva descreve as etapas de planejamento, implementação e avaliação das políticas e tenta explicar a interação entre o ambiente social, político e econômico (STONE, 1988). Podem ser mencionadas as seguintes fases do ciclo de políticas públicas: identificação dos

problemas; montagem ou construção da agenda; formulação das alternativas; tomada de decisão; implementação e avaliação – Figura 1 (NAJBERG; BARBOSA, 2006; VIANA; BAPTISTA, 2009; RIBEIRO, 2009; PINTO, SILVA; BAPTISTA, 2014; DALFIOR, LIMA; ANDRADE, 2015).

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: DALFIOR, LIMA; ANDRADE, 2015

Esse ciclo é uma forma de visualizar os caminhos ou descaminhos de uma política pública, mas não pode ser entendido de maneira linear, seguindo necessariamente uma sequência cronológica, pois, na maioria das vezes, as fases do ciclo se encontram desconectadas ou alternadas, não configurando um esquema harmônico (AGUM et al, 2015)

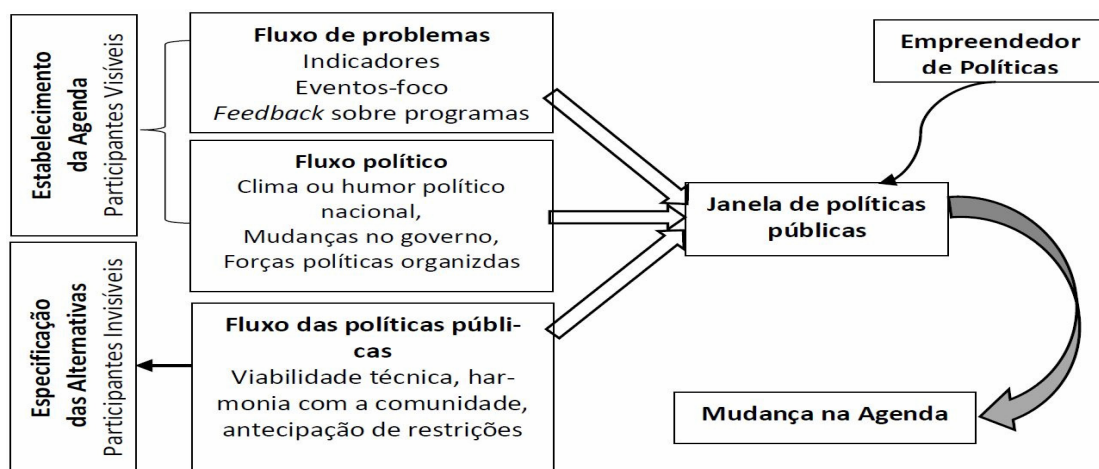
Para a análise dos processos de formação da agenda governamental e de formulação de alternativas políticas, consideradas como estágios pré-decisórios da formulação de políticas, foi proposto o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon, cuja análise concentra-se nas fases de formação da agenda e formulação de alternativas (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011). Inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, o modelo de Kingdon tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais a partir da década de 80 (ZAHARIADIS, 1999).

Segundo esse método, a pergunta principal, a que impõe, é saber como uma questão específica se torna importante num determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. A agenda governamental seria o conjunto dos assuntos que concentra a atenção do governo e pessoas ligadas a ele num determinado momento. Variados e complexos assuntos podem chamar a atenção do governo, mas só farão parte da agenda governamental apenas

alguns deles; estes irão compor a agenda decisional e poderão se transformar em uma política (KINGDON, 2011). O momento de construção da agenda política trata da forma de inclusão do problema como prioridade do governo (MORAES, 2012), ou que chama atenção do governo e dos cidadãos (VIANA; BAPTISTA, 2009; CARVALHO *et al.*, 2010; SERAFIM; DIAS, 2012).

Para que realmente esses problemas façam parte da agenda do governo, Kingdon (2011) descreve três fluxos decisórios: o de problemas; o político e o de soluções ou alternativas (também denominado fluxo de políticas públicas). Esses fluxos podem agir de forma relativamente independente, e, em situações críticas, podem atuar em conjunto, criando as janelas de oportunidade (*policy windows*), abrindo os momentos de diálogos ou de negociação em torno de uma ação, o que pode possibilitar a formulação de uma política ou mudanças nas políticas em funcionamento – Figura 2 (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2011; KINGDON, 2011).

Figura 2 - Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Nascimento et al (2016), elaborado a partir de Kingdon (1995, 2007, 2011).

No primeiro fluxo, são considerados problemas aqueles que podem se transformar numa questão social importante se incluídos na agenda governamental, afetando indivíduos ou grupos sociais (SILVA, 2009). Ou seja, os problemas são fruto das necessidades de grupos sociais, expressas de forma organizada e capazes de sensibilizar outros grupos para atender suas demandas (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014) e são o ponto de partida para iniciar uma política pública (MATTOS; BAPTISTA, 2011). Uma questão é diferente de um problema. Questão é uma

situação social percebida, mas que não desperta uma ação para alterar a situação; nesse primeiro fluxo, somente os problemas passam a ocupar a agenda de governo, pois os formuladores de políticas acreditam que algo deve ser feito a respeito (KINGDON,2011).

As questões se transformam em problemas através de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; feedback de ações governamentais. Observação e utilização de indicadores sociais, de saúde e relatórios de gestão contribuem para a transformação de questões em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. Situações de calamidade ou epidemias; pressão de grupos e movimentos sociais; acumulação de conhecimentos entre especialistas e interesses são eventos e crises que reforçam a percepção de um problema e, junto com os indicadores, podem revelar situações sociais que devem ser tratadas como problemas. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de cidadãos sobre programas governamentais produzem um *feedback* das ações governamentais, podendo revelar e chamar a atenção para os problemas existentes (CAPELLA,2006).

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental e determinante para a inserção na agenda de governo (CAPELLA,2006). Nem todos os problemas, independente da forma como se expressam ou dos mecanismos, são acolhidos pelo governo, e alguns, não obstante a importância que possuem, podem ficar de fora das ações governamentais ou aguardando oportunidade para inserção na agenda. Em alguns casos, os problemas, mesmo inseridos na agenda, nem sempre dão origem a uma política capaz de resolvê-los (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014; VIANA; BAPTISTA, 2009; SUBIRATS,2006). Nesse processo de elaboração da agenda, avaliar o impacto dos problemas na realidade social e a viabilidade de soluções são características importantes para um determinado problema receber a atenção das autoridades públicas; dependerá, também, em grande parte, do número de pessoas afetadas e das medidas de solução, bem como da capacidade de organização e participação da sociedade civil (SUBIRATS,2006).

Alguns problemas acontecem de maneira súbita, impondo sobre a sociedade um quadro novo que precisa ser enfrentado; ou podem ganhar

importância aos poucos, gradativamente, ao longo da história, sobrecarregando o sistema, provocando conflitos e, num determinado tempo, eles se apresentam como problemas públicos demandando planos e soluções. Podem existir problemas com os quais já se aprendeu a conviver; isso não significa que eles sejam menos ou mais importantes, apenas que a familiarização é absorvida pela sociedade e eles se diluem, mas continuam presentes (AGUM et al, 2015).

No fluxo político, as decisões são construídas num processo de barganha e negociação política, com base nos seguintes elementos: clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças dentro do próprio governo. O clima nacional é um solo fértil para as ideias germinarem, pois, se, durante um dado período de tempo, diversas pessoas compartilham as mesmas questões, isso facilita a inserção do problema na agenda. E quando as forças políticas organizadas, exercidas pelos grupos de interesse, estão em consenso em relação a uma proposta, o momento é muito propício a mudanças. Também as mudanças de governo (alterações nos cargos de gestão, nas competências de órgãos, na composição do congresso, nas chefias) exercem grande influência sobre a agenda governamental, podendo tanto facilitar a introdução de novos itens, como bloquear ou restringir sua permanência. As mudanças no clima nacional e no governo são as que mais influenciam as transformações na agenda governamental. Grupos de pressão, opinião pública, pressão do legislativo, de agências administrativas, movimentos sociais, processo eleitoral, entre outros, determinam o clima político para a mudança da agenda, podendo favorecer ou restringir a mudança (CAPELLA,2006).

No fluxo de políticas públicas, ou do conjunto de alternativas e soluções, o consenso é construído com base na difusão de ideias apresentadas por especialistas, acadêmicos, assessores, pesquisadores, visando sensibilizar políticos e o público em geral até a sua progressiva aceitação. Esse fluxo é uma dimensão importante do processo decisório e apresenta soluções e alternativas para a formulação das políticas discutindo a viabilidade técnica, social e dificuldades das soluções apontadas (CAPELLA,2006).

Em um dado momento, estes três fluxos (problemas, soluções e político) convergem, gerando janelas de oportunidades, permitindo o reconhecimento de um problema, de uma solução disponível e de um momento político favorável a mudança e inserção na agenda (KINGDON,2011). Esses fluxos podem agir de

forma relativamente independente, e, em situações críticas, podem atuar em conjunto, criando as janelas de oportunidade (*policy windows*), abrindo os momentos de diálogos ou de negociação em torno de uma ação, o que pode possibilitar a formulação de uma política ou mudanças nas políticas em funcionamento (BAPTISTA; REZENDE, 2011; PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014).

Kingdon (2011), embora não abandone a presença da independência dos fluxos, aponta para a existência de fluxos também interdependentes, fazendo com que haja outros momentos para que uma agenda possa ser constituída sem, necessariamente, passar pelas etapas sugeridas. Os fluxos de problemas e o de dinâmica política são os que mais influenciam a abertura da janela de oportunidades, que possui caráter transitório, não flexível, e não perdura por longos períodos de tempo, sendo imprescindível, então, que a oportunidade seja aproveitada; do contrário, será necessário aguardar pela abertura de outra janela. O que pode ocorrer de modo previsível, por exemplo, por ocasião das eleições, ou, de maneira imprevisível, como no caso de uma crise ou de uma catástrofe.

Um outro componente fundamental, sem o qual esses momentos não promovem mudanças na agenda, é a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), dispostos a investir numa ideia, a promover a conexão entre problemas, soluções e clima político. Esses empreendedores podem estar no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia) e são hábeis negociadores, possuindo conexões políticas (KINGDON, 2011).

E o terceiro fator que contribui decisivamente para a inserção do problema em uma agenda de governo e a construção de alternativas são os atores visíveis (são influentes na definição da agenda governamental) e invisíveis (exercem maior influência na definição das alternativas). Os atores visíveis recebem atenção especial da imprensa e do público (presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, atores do Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública). E os invisíveis são formados pelas comunidades no interior das quais são geradas as ideias e postas em circulação, como servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores (CAPELLA, 2006).

A influência presidencial e suas propostas de governo são decisivas na formação da agenda. No entanto, embora o presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não lhe é reservado o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas, ou seja, o presidente vai precisar dos atores invisíveis para auxiliar na formação da agenda. Ministros e secretários, ao inserirem novas ideias na agenda, podem ajudar a focalizar uma questão já existente e ajudam na formulação da agenda e não no processo de seleção de alternativas e implementação, enquanto senadores e deputados contribuem muito para a formação da agenda e uns poucos para a geração de alternativas, sendo importantes nesse processo. Os partidos políticos podem levar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo e por influência de sua liderança no Congresso (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011).

Alguns grupos de interesse afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais. Outros atuam de forma negativa, restringindo as ações. E a mídia, por exemplo, apesar de grande parte dos estudos a considerarem como um instrumento poderoso na formulação da agenda, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises. A mídia transmite ao público as questões apenas depois de a agenda ser formada; no entanto, tem um papel fundamental na circulação de ideias (KINGDON, 2011). No entanto, para outros estudos, a mídia pode influenciar, mesmo que indiretamente, os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de definição da agenda, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto (CAPELLA, 2006).

Como exemplo do modelo descrito, ressalta-se que “[...] a convergência desses fluxos levou à conformação da proposta do Sistema Único de Saúde, em um contexto de oportunidades ímpar para o desenvolvimento de uma saúde democrática para o País” (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014, p.73). No entanto, se existirem conflitos de interesses e falta de convencimento da real necessidade de uma dada ação, o entrelaçamento desses fluxos pode não ser suficiente para garantir a implementação de uma política. Quanto mais as demandas forem

contrárias aos interesses do Estado, maior a necessidade de organização e formação de alianças entre os atores sociais, visando à conquista de espaço, o que pode contribuir para diminuir a capacidade do Estado de reprimir ou cooptar as demandas apontadas (LOBATO,2006).

Uma vez inserido na agenda, isso não significa que o governo reconheceu que o problema existe e que é preciso fazer uma intervenção, dando-se, assim, seguimento a outra fase do ciclo, a de análise das alternativas para a formulação de políticas. Nesse momento, os fazedores de política (*policy makers*) precisam tomar decisões sobre a continuidade ou não da ação para a formulação da política, analisando as alternativas existentes (SERAFIM; DIAS, 2012). Para isso, de acordo com um diagnóstico, são identificadas as alternativas para enfrentar o problema, os recursos disponíveis, os setores responsáveis e suas funções ou responsabilidades (SILVA, 2009). Durante a formulação de alternativas, é possível reconhecer as forças para estruturação de uma política, estabelecidas pelo poder político exercido pelos governantes sobre os governados; poder econômico, imposto pela posse de bens, e poder ideológico, imposto pela capacidade de formular ideias e coloca-las em prática, sobretudo exercido pelo poder dominante (AGUM et al, 2015).

Se a opção for pela continuidade da ação, o governo precisará determinar as metas a serem atingidas, apontar os recursos necessários e definir o alcance da intervenção (VIANA; BAPTISTA, 2009). Pode ocorrer que o impacto efetivo das novas medidas propostas seja limitado, e as decisões sejam adiadas naquele momento (VIANA; BAPTISTA, 2009). Caso o impacto seja efetivo, as decisões são formalizadas por meio de definição de leis, decretos, medidas provisórias, resoluções (SERAFIM; DIAS, 2012), criando condições para a implementação da política por meio da elaboração dos programas e estratégias da ação (SILVA,2009, AGUM et al, 2015). No entanto, a presença de diversos tipos de interesses na tomada de decisões pode interromper a condução de uma ação. Por isso, os problemas definidos e suas soluções precisam ser revisitados e ajustados a todo momento para que as decisões tomadas no presente tenham um grau de acerto elevado. E dada a presença de forças políticas constantes, a solução escolhida poderá ser sempre a politicamente possível naquele dado momento, mesmo que não seja a melhor opção (LINDBLOM,1977).

A institucionalização da ação é denominada fase de implementação da ação, momento em que se colocam em prática as soluções apontadas, e que envolve uma multiplicidade de questões estratégicas, políticas, interesses e atores. Nessa fase, a real importância e aplicabilidade da política são descobertas e definidas, quais grupos apoiam ou disputam e que interesses estão envolvidos. Os grupos sociais que influenciaram nas fases iniciais, agora, nessa fase, não têm mais tanta força, pois o compromisso ou descompromisso dos planejadores da política, a complexidade do processo e a diferença institucional entre os que formulam e os que implementam podem interferir de forma decisiva. E a depender da complexidade da política, pode haver necessidade de adequação para atender a realidade (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014).

Durante a implementação, as intenções políticas são transformadas em ações concretas, e podem acontecer falhas na implementação e falhas de formulação. A implementação pode ser realizada de cima para baixo, ou seja, as decisões são tomadas pelos políticos para a administração em separado dos implementadores, podendo desvirtuar a intenção da política. Esse tipo de implementação é a preferida dos governos, funcionando como uma válvula de escape em caso de fracasso, sendo a culpa transferida para os agentes implementadores e não para os políticos que realizaram a implementação de forma isolada. A política pode ser implementada com a participação dos vários atores envolvidos, permitindo identificar, com maior objetividade, as falhas na elaboração, assim como a tomada de decisões pertencente à classe política (LINDBLOM, 1977; SABATIER, 1986; AGUM et al, 2015).

Na fase de avaliação, uma das formas de realizar seria identificar até que ponto as soluções apontadas foram implementadas ou os resultados alcançados. Embora seja apontada no ciclo da política como uma etapa específica, a avaliação tem sido utilizada como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos em que ocorrem nas diversas etapas do ciclo, não se restringindo à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Na análise de cada fase do ciclo, algumas questões são pertinentes. Na fase de montagem da agenda, deve-se identificar como os temas chamaram a atenção do governo, que problemas foram considerados relevantes, como as soluções foram construídas, que ações integraram a agenda do governo, por que e

quando a ação surgiu. Na fase de formulação da política, devem ser investigados os seguintes aspectos: como ocorreram as formulações políticas, como as proposições foram escolhidas e quem participou desse processo. Na implementação, a investigação é mais ampla, inclui questionamentos como: definição clara de objetivos e metas e se foram alcançados, quais recursos necessários, se houve consentimento dos atores, se a estratégia de implementação é objetiva e clara, quais os impactos da ação política e que mudanças promoveu. E, finalmente, na avaliação, busca-se identificar se a ação política trouxe mudanças; que impactos gerou; se as ações programadas foram realizadas; se as metas foram alcançadas; se os instrumentos e recursos foram empregados de forma eficiente (BAPTISTA; REZENDE, 2011; MATTOS; BAPTISTA, 2011).

A utilização da perspectiva do ciclo de políticas para a análise de uma política pública possui vantagens e desvantagens. Dentre as vantagens, ressalta-se o fato de considerar o dinamismo do processo político, composto por etapas, associado à possibilidade de estudar, detalhadamente, cada etapa e suas especificidades e de compreender como as relações de poder, os processos de tomada de decisões e as relações entre os atores sociais influenciam nas práticas político-administrativas. Eis o diferencial dessa perspectiva (RIBEIRO, 2009; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Sendo assim:

A abordagem do ciclo de política possibilita ao analista uma visão não linear e fragmentada da política em estudo, pois a própria ideia de contextos oferece uma possibilidade de leitura não unilateral, mas multidisciplinar e global, sendo que as etapas do ciclo não ocorrem isoladamente e uma a cada vez, ao contrário, elas se entrelaçam, num movimento de interação, e se completam (JESUS, 2014, p.6).

Apesar de as etapas do ciclo não acontecerem de forma isolada, uma a cada vez, Viana e Batista (2008) apontam como vantagem do ciclo de políticas públicas a possibilidade de que se estude em profundidade uma fase de forma isolada, ou que se façam análises múltiplas entre as fases, e ainda se realizem comparações em uma mesma fase de diferentes políticas, permitindo compreender, também, o motivo pelo qual algumas políticas públicas são implementadas e outras nunca são concretizadas. A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro (MAINARDES, 2006). As principais críticas a essa perspectiva apontam para o caráter funcionalista, racional e a tendência de controle do processo

político. No entanto, apesar dessas críticas, o ciclo de políticas ainda é considerado um recurso importante para esse tipo de análise e de referência no meio acadêmico (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

As primeiras discussões sobre a temática da alimentação e nutrição remetem ao período posterior à Primeira Guerra Mundial. No entanto, as ações voltadas para esse tema até os anos 20-30 limitaram-se ao âmbito do abastecimento e da fiscalização de alimentos. Entre as décadas de 40 a 70, poucos avanços em torno dessa problemática foram observados, evidenciando necessidade de um olhar diferente sobre as causas da desnutrição na população brasileira, abrindo espaço para o fato de a associação alimentação-renda ser primordial nas medidas de combate à fome adotadas (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

O pensamento dominante da época era de que a fome no mundo se dava exclusivamente devido à escassez de alimento (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016), desconsiderando a distribuição desigual de renda e a inexistência de políticas públicas para reverter a situação de vulnerabilidade social da população pobre, caracterizando a não priorização das questões sociais por parte do governo (MACEDO; AZEVEDO, 2015). Todas essas discussões sobre alimentação e nutrição foram impulsionadas pelos estudos de Josué de Castro (1930-1970), um influente médico, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político, escritor e ativista brasileiro do combate à fome, cuja concepção ampliada sobre as causas da fome e da miséria, denunciando que ambas eram fruto de uma sociedade injusta e desigual, influenciaram de forma decisiva a luta pelo direito à alimentação e a inserção desse direito no rol de direitos sociais (CASTRO, 2005).

As ações de combate à fome sempre estiveram longe das prioridades no conjunto de políticas sociais no Brasil, sem financiamento adequado, nem integração e apoio interdisciplinar. Essas ações foram pontuais e pulverizadas ao longo das décadas (PINHEIRO, 2009), podendo-se afirmar que foram fortalecidas no cenário nacional nos anos 90, com a Campanha de Combate à Fome iniciada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Somente a partir do ano de 2003, em mais de 40 anos de políticas de alimentação e nutrição descontínuas, a segurança alimentar e nutricional foi tratada de forma clara, com propostas ajustadas à complexidade do tema e ações integradas para dar conta das múltiplas causas, sendo instituída como política pública em 2010, após anos de apoio e luta da sociedade civil organizada em torno desse tema (GOMES JUNIOR, 2007; INSTITUTO DE CIDADANIA, 2002).

Ou seja, mais de quatro séculos, a contar do início da nossa colonização, se passaram para que a fome e a pobreza no Brasil entrassem na agenda política (MACEDO; AZEVEDO, 2015).

Neste contexto brasileiro, em que, historicamente, predomina uma cultura política fragmentada e individualista, distante de uma cultura política participativa e democrática (BAQUERO, 2001), apresenta-se, no capítulo seguinte, o conceito de participação e suas diferentes formas ou concepções que podem ser instituídas nos espaços participativos, reforçando que, por meio da participação, é possível construir a cidadania, fortalecer os direitos sociais e influenciar uma mudança gradual na cultura política.

3.1 PARTICIPAÇÃO E CULTURA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação (DEMO, 2009, p. 26).

Alguns momentos são importantes para o entendimento do conceito de participação e sua relação com a construção dos conselhos gestores. O final dos anos 1970 marca o fim da ditadura, com protestos em prol da democratização da sociedade brasileira e a criação de conselhos comunitários para atuar junto à administração. Entre o final dos anos 1970 e parte dos anos 1980, foram criados os conselhos populares, que eram de esquerda ou se contrapunham à ditadura. Em 1990, houve a institucionalização dos conselhos gestores que estão previstos na Constituição de 1988 e em outras leis do País. Com o surgimento desse novo paradigma na gestão dos bens públicos nos anos de 1990, mudanças ocorreram, como a ascensão de partidos de oposição às elites, o que ocasionou um novo debate e uma requalificação da temática “participação”. Nos anos de 1990, além da participação comunitária e da participação popular, surgem novas e importantes discussões conceituais sobre participação, como a cidadã, com tendência à institucionalização e participação social, nas quais a mobilização é redefinida não no sentido de protesto, mas no sentido de reivindicar objetivos comuns (GOHN, 2003).

A palavra *participação*, no dicionário de língua portuguesa, significa: *ato ou efeito de participar, ser parte, ter ou tomar parte*. É nessa acepção que Escorel e Moreira (2008) entendem que a participação reflete um maior controle do indivíduo

sobre situações que o afetam, direta ou indiretamente, e sobre a sociedade em que vive. Nesse sentido, Assunção (2006) concebe a participação social como resultado da politização de indivíduos ou da socialização da política; uma forma de inclusão daqueles que estavam excluídos; um novo direito a ser exercido, especialmente nos processos de política pública. Assim, a participação social é uma conquista, um processo e uma pressão sobre as políticas públicas e “[...] não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente...por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquistada, a participação” (DEMO, 2009, p. 18-19).

Do ponto de vista sociológico, participação é um conceito relacional e polissêmico, pois remete tanto à coesão social como à mudança social. A participação implica comportamentos e atitudes passivos e ativos, estimulados ou não, na medida em que representa a consolidação, no pensamento social, de um longo processo histórico. Assim, a participação pode ajudar a incrementar a efetividade dos serviços sociais, tornando os gastos mais eficientes; ou significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros ou, ainda, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais (MILANI, 2008).

Quando se discute a inserção de conselhos em políticas públicas, faz-se necessário desvendar as diferentes formas ou concepções de participação que podem ser instituídas nos espaços participativos, configurando as relações entre organizações da sociedade civil e governo. De acordo com Gohn (2003), a participação pode ter várias concepções: liberal, autoritária, revolucionária, democrática, democrática radical. A concepção liberal compreende que a participação tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil para evitar as ingerências do Estado, permitindo ampliar os canais de informação aos cidadãos e a manifestação de suas demandas antes da tomada de decisão; a concepção autoritária interfere na política e no controle social por meio de ações decididas de cima para baixo, sendo praticada em regimes autoritários e, para diluir os conflitos sociais, a sociedade civil é cooptada por meio de programas pensados estrategicamente.

A concepção revolucionária possui o objetivo de lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. E a concepção democrática considera que a participação deve ocorrer pelos movimentos sociais e organizações

da sociedade civil e também nas instituições formais políticas, por meio de representação via processo eleitoral. Por fim, a participação democrática radical é uma espécie de fusão entre os modelos de participação democrática e revolucionária, propondo substituição da democracia representativa por um modelo de democracia participativa que fortaleça a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social (GOHN, 2003). Nessas concepções, os cidadãos são incluídos nos processos de construção das políticas públicas de forma diferente, seja emitindo opiniões ou sendo protagonistas nas tomadas de decisões ou elegendo seus representantes.

A participação também pode ser considerada como total, parcial ou pseudoparticipação, dependendo da interferência dos cidadãos nos processos de tomada de decisões. A participação total só ocorre quando cada grupo de indivíduos tem oportunidade de contribuir para a decisão final; a parcial acontece quando o processo em questão chega ao conhecimento de muitas pessoas, mas poucas têm poder para decidir algo, e a pseudoparticipação ocorre quando os indivíduos estão presentes no processo, mas apenas para serem consultados sobre alguma temática específica, sem poder decisório (PATEMAN, 1992).

Outra concepção de participação considera o grau de poder que o cidadão tem ao participar de um processo. A participação só é efetiva se os indivíduos tiverem papel ativo nos processos e não somente estarem presentes (ARNSTEIN, 1969). Para Teixeira (1997), pode existir participação também em termos de interesse, atenção, informação e competência; apoio à voz; participação direta, além de participação voltada somente para a tomada de decisões. Nesse último caso, para que as decisões atendam de forma igualitária aos interesses de todos, deve-se garantir a inclusão dos diversos segmentos afetados; oportunidades de participação iguais para todos; igual direito de votar e de escolher as pautas e controlar a agenda. E todos devem ter uma compreensão do assunto, permitindo contestações e uma tomada de decisões consciente (DAHL, 1985).

A participação pode ser ainda classificada em função do caráter ideológico, considerando o posicionamento do indivíduo no processo de tomada de decisões, podendo ser: individual (decisões são tomadas de forma individual); coletiva (decisões são tomadas de forma coletiva); passiva (indivíduos não interferem nos processos); ativa (indivíduos assumem o compromisso da luta e da conquista para alcançar os seus objetivos); voluntária (quando um grupo de forma

voluntária se mobiliza conjuntamente para resolver problemas imediatos) e instrumental (quando as mobilizações são feitas por organizações externas com objetivos predefinidos e com o propósito de conquistar posição ou poder. A população é incluída, mas as suas opiniões e decisões são excluídas). Nessa perspectiva, embora as iniciativas de participação social possam acontecer por desejos individuais ou coletivos dos cidadãos, existem situações em que a participação pode ser manipulada, atendendo a interesses de grupos (SAYAGO,2000).

Nesta tese, os construtos teóricos de Arnstein (1969), Dahl (1985), Pateman (1992), Teixeira (1997), Sayago (2000), Gohn (2003) e Simões e Simões (2015) nos influenciaram a tomar como base que, independente dos tipos de participação, a inclusão da sociedade civil na construção das políticas públicas configura processos de participação social mais efetivos. Para isso, é preciso poder influenciar nas decisões e não somente ouvir, ser ouvido e estar presente. Assim, a compreensão do assunto é importante para configurar uma participação efetiva nos processos decisórios. Por outro lado, as perspectivas de participação cidadã apontadas por Teixeira (2001) também ancoraram esse estudo, reforçando que uma relação mais crítica e propositiva é mais efetiva para o desenvolvimento desse tipo de participação, que, por sua vez, é muito influenciada pela cultura política local.

Nesse contexto, por meio da participação, é possível construir a cidadania, fortalecer os direitos sociais e influenciar uma mudança gradual na cultura política:

[...] uma das dimensões da cidadania diz respeito à liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos participarem na adoção das decisões a que se verão submetidos na vida pública. Mas, para ser democrática, a participação deve ser livre (isenta de condicionamentos e dada a partir de opções ou alternativas reais e não fictícias) e deve canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam.

[...] a cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política (MILANI, 2008, p 560-561).

Cultura (do latim *culturae*) significa cultivo, cuidado. Como cultivo, a cultura era concebida como uma ação que conduz à plena realização das potencialidades de alguma coisa ou de alguém; era fazer brotar, frutificar, florescer e cobrir de benefícios (CHAUÍ, 2008, p.55). Com o passar do tempo, cultura torna-se sinônimo de civilização, que deriva de ideia de vida política e regime político, sendo considerada um conjunto de práticas que permite avaliar a evolução de um regime político. Nesse sentido, cultura política seria o conjunto de crenças e valores que orientam os sujeitos na ação política (BAQUERO, 2001). Ou seja, o que uma geração aprende vai ensinando a outra que, por sua vez, passa esse conhecimento adiante, influenciando novas gerações. De tal forma que se avalia o progresso de uma civilização por sua cultura; quanto maior a cultura, maior o progresso civilizatório (CHAUÍ, 2008).

Levando em conta que, no caso do Brasil, historicamente, a cultura política de exploração econômica, dominação política, não reconhecimento dos direitos sociais, exclusão social são características marcantes (TELLES, 1994; CHAUÍ, 2008), configurando uma cultura política fragmentada e individualista, distante de uma cultura política participativa e democrática (BAQUERO, 2001), entende-se que a construção de uma cultura participativa precisa de tempo e de condições propícias para se manifestar (VENTURA, 2017).

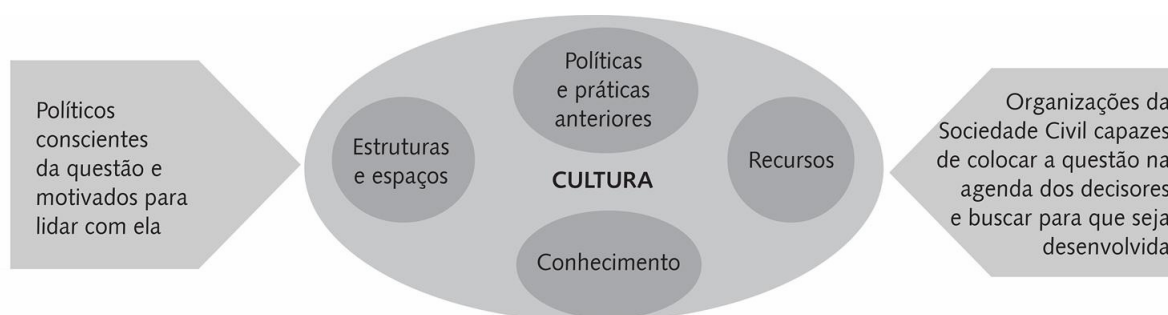
Nessa construção participativa, o surgimento dos movimentos sociais, a crescente organização da sociedade civil e a luta pela democratização contribuem para a formação de uma nova cultura política, na qual as relações democráticas respeitam a pluralidade, diversidade, o direito a ter direitos, a cidadania e a luta pela publicização das ações do Estado (GOHN, 2003), sendo a esfera pública um espaço onde sempre irão acontecer disputas entre as culturas políticas (OLIVEIRA et al, 2010).

Sem uma nova cultura de participação que assegure responsabilidade e equidade, a autonomia das pessoas e o direito de estarem envolvidos em processos decisórios que os afetam estarão prejudicados. A participação das comunidades na formulação de políticas pode levar ao desenvolvimento de novas iniciativas, maior monitoramento do cumprimento das responsabilidades e sustentabilidade das mudanças. Mas os formuladores de políticas são resistentes a esse tipo de participação, sendo fundamental o governo auxiliar na superação de barreiras e na criação de condições que facilitem a participação da sociedade civil na tomada de

decisões. Ao mesmo tempo, as organizações da sociedade civil devem conscientizar o público sobre os determinantes de saúde ou de insegurança alimentar, por exemplo, ajudando as comunidades a se organizarem e a pressionarem para o exercício de governos melhores e mais inclusivos (OMS, 2011).

A Organização Mundial da Saúde construiu um modelo de cultura participativa, enfatizando contexto e recursos (Figura 3). Assim, os componentes que podem influenciar a participação social são: políticos conscientes da questão da participação; organização da sociedade civil; estruturas políticas, físicas e institucionais e espaços onde a participação pode ocorrer; recursos disponíveis para promover a participação (tempo, financiamento, capacidade institucional e recursos humanos); conhecimento necessário para influenciar na política e no impacto de políticas e práticas anteriores de participação (OMS, 2011).

Figura 3 - Dimensões do contexto e recursos que influenciam a participação social



Fonte: OMS, 2011

As estruturas definem quando a participação pode ocorrer e quem pode acessar os processos, podendo tanto inibir quanto promover a participação. Para facilitar os processos, elas precisam ser transparentes, e os espaços de participação devem ser estáveis para institucionalizar a participação na formulação de políticas. Mas essa institucionalização sofre forte influência do contexto político, histórico e a forma pela qual foi inserida no governo. Assim, há experiências bem sucedidas de conselhos, de orçamentos participativos que realmente influenciaram a formulação de políticas e tinham como diferencial o apoio político, recursos a longo prazo para financiamento da participação e capacidade social e política para condução do processo, mas há também muitas experiências negativas que ocorreram por falta de

compromisso político ou de recursos ou conhecimentos insuficientes para implementar ações (OMS, 2011).

Criar condições para a participação da sociedade civil significa reconhecer que é necessária uma mudança nas relações de poder, permitindo a inclusão de grupos que sempre foram excluídos nas discussões. Para isso, utilizar metodologias novas e flexíveis pode ser importante, como incentivar o uso de novas tecnologias de comunicação para atingir os jovens; organização de fóruns com comunidades específicas para fortalecer a identidade, legitimidade (fórum para minorias étnicas - indígenas, quilombolas, mulheres, dentre outros) e também criar mecanismos para combater conflitos de interesses locais, nacionais e globais. Além disso, é preciso conhecimento e capacidade das partes interessadas, sendo importantes incentivo, acesso à informação e capacitação para construir as habilidades necessárias ao processo de formulação de políticas (OMS, 2011).

Ter acesso à informação nem sempre significa entender. As informações devem ser apresentadas de forma a fazerem sentido para que as comunidades possam interpretá-las e utilizá-las, devendo receberem orientação para desenvolverem essa capacidade. Associado a isso, os processos burocráticos também precisam ser desmistificados, facilitando o entendimento da sociedade civil sobre as estruturas burocráticas, atores e processos envolvidos na formulação das políticas. Os setores de governo também precisam se preocupar em atender as demandas da sociedade civil desenvolvendo propostas que utilizem uma linguagem diferente da que normalmente utilizam, criando meios para facilitar a participação. Podem ainda estimular a produção de informes complementares pelas organizações da sociedade civil sobre determinantes sociais, evidenciando aspectos que os relatórios oficiais ignoraram, compreendendo melhor o valor das informações produzidas pelos grupos da sociedade civil e incentivando a capacidade para realizar e apresentar pesquisas que produzam evidências sobre os determinantes sociais (OMS, 2011).

Assim, paradoxalmente, a colaboração do governo e de seus representantes políticos é importante para a construção das condições necessárias para o surgimento da participação social. No entanto, a abertura do governo à participação é somente para cumprir a exigência legal na maior parte dos casos, mas não uma decisão de governo. E mesmo quando se trata de cumprir a lei, as estruturas e recursos disponíveis à participação são mínimos ou inexistem, o que

pode esvaziar as instâncias de participação. Mesmo assim, são mantidos para configurar que existe um governo democrático, mas faltam apoio político efetivo e entusiasmo com a participação. Cabe ao governo a transparência na gestão pública, no planejamento e na implementação da execução orçamentária e das políticas públicas, prestando contas regularmente da eficácia de suas políticas (CAVA, 2015).

A sociedade civil⁵, por sua vez, deve monitorar o cumprimento das políticas e seus efeitos, os gastos e orçamento programado, mobilizando-se em defesa de seus direitos e da construção de uma nova cultura de participação (OMS, 2011; VENTURA et al, 2017). A sociedade civil definida por Gramsci (2000, p. 225) significa, “a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado”. A sociedade civil não está na estrutura e sim em um dos eixos da superestrutura. Um desses eixos, constituído por um conjunto de organismos e instituições privadas, ao qual corresponde à função de hegemonia (atributo da sociedade civil). No outro eixo está a sociedade política, identificada com o Estado, à qual corresponde à função de puro domínio ou coerção (atributo da sociedade política). Na sociedade civil não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltada para todo o complexo das relações ideológico-culturais – escolas, instituições culturais, comunicação – por meio do qual as classes exercem sua hegemonia de forma consensual. Em contrapartida, a sociedade política constitui o momento da coerção e da força usada por um Estado restrito, dominador (PEREIRA, 2011).

A sociedade civil é o conjunto de instituições responsáveis pela difusão de valores simbólicos, normas de comportamento, sendo representada por sindicatos, associações, igrejas, escolas, instituições científicas e culturais, organizações profissionais, organizações não governamentais, meios de comunicação (COUTINHO, 1999; CARNOY, 2005; WANDERLEY, 2012). Como a sociedade civil é representada por diferentes instituições, é considerada muito heterogênea, produtora de efeitos democráticos, podendo atuar no controle e execução de

⁵ A noção de sociedade civil compreende pluralidade; publicidade; privacidade; legalidade. A pluralidade seria a interação de estruturas legais, instituições de comunicação e cultura, associações, movimentos sociais e indivíduos que se articulam em espaços autônomos; publicidade, por sua vez, envolve a interação entre atores mediante ação comunicativa no exercício de direitos e na exigência de transparência, preservando a autonomia individual e o reconhecimento do outro. Com a legalidade, esses componentes são demarcados na relação com Estado e mercado (COHEN; ARATO; 1992).

políticas públicas, em situações de divergências e conflitos, produzindo tanto efeitos positivos como negativos (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a participação cidadã é essencial para constituir uma identidade política baseada em valores de solidariedade, autonomia e respeito às diferenças (STRECK et al, 2006); configurando-se, assim, quando diferentes atores sociais realizam o controle social do Estado e do mercado:

Face à dominação do Estado por grupos de interesses, a dimensão de controle da participação cidadã torna-se estratégica, no sentido de inverter prioridades das políticas públicas para corrigir desigualdades sociais, superar as exclusões. O controle social traduz-se na exigência de transparência das decisões e atos dos agentes públicos e na consequente responsabilização conforme parâmetros definidos democraticamente nos espaços públicos autônomos. Implica construir alternativas, propor políticas a serem operacionalizadas pelo Estado. Em relação ao mercado, a participação cidadã atua em direção a um desenvolvimento sustentável, buscando a concertação de medidas de proteção socioambiental e de construção de alternativas de uma economia solidária. Desta forma, implica também no exercício do controle da cidadania sobre as atividades econômicas (TEIXEIRA, 1997, p 206-207).

A participação cidadã se efetiva nas dimensões decisória, educativa, integrada; e, ainda, de controle social e expressivo-simbólica, tendo essas dimensões um papel mais estratégico para o fortalecimento da democracia:

[...] a dimensão de controle social do Estado se efetiva através da *accountability* e da responsabilização dos agentes políticos e econômicos por atos e decisões. A dimensão expressivo-simbólica, pela construção de espaços públicos autônomos onde os diferentes atores se manifestam e publicizam seus questionamentos e proposições. A participação cidadã, nas suas diferentes dimensões, utilizando mecanismos institucionais, contribui para o fortalecimento da sociedade civil que passa a exercer importante papel na democratização do Estado e das instituições (TEIXEIRA, 1997, p 179).

A participação cidadã possui um sentido de pressão para influenciar nas políticas públicas e não se limita à ocupação dos espaços de participação; expressa as insatisfações do cidadão com o não atendimento das demandas sociais, confrontando governos e exigindo mudanças. Partindo disso, é preciso empenho do governo para reconhecer a importância da participação, o que nem sempre ocorre. Se querem que a participação aconteça em uma reunião, por exemplo, as pautas devem ser divulgadas com antecedência, para a sociedade civil se preparar, reunindo-se com suas organizações para discutir a agenda e se posicionar. Na reunião, também é preciso iniciar com uma exposição de assuntos que serão

discutidos, em linguagem clara, e abrir espaço para discutir as soluções e definir os consensos. Depois é preciso prestar contas do que realmente foi feito para resolver o problema (CAVA,2015).

Além de tempo para a participação, é fundamental o apoio financeiro do governo, não só com passagens de ônibus, como também providenciando o apoio técnico para repassar conhecimentos e viabilizar a participação cidadã. O que está acontecendo é que pessoas simples, com baixa escolaridade, têm participado de três ou mais conselhos de diferentes temáticas, de reunião em reunião, aprovando com sua presença deliberações de governo, sem sequer tomarem conhecimento, com antecedência, do que será discutido (CAVA,2015).

A experiência com a elaboração de orçamentos participativos chegou bem perto dessa configuração de participação, sendo um ensaio para o controle social do orçamento público como um todo. A participação cidadã também influenciou na formulação do Programa de Formação e Mobilização para a convivência com o semiárido: um milhão de cisternas rurais, o qual foi elaborado e executado por iniciativa de mais de 700 organizações da sociedade civil que se congregaram na Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), uma prática social que se opõe às tradicionais políticas de combate à seca no Nordeste, instituídas isoladamente pelo governo. Além da construção de cisternas, foram realizados para as famílias cursos de capacitação sobre a convivência no semiárido. A autonomia dessa organização da sociedade civil, mesmo sendo apoiada pelo poder público, também o enfrenta com manifestações de massa. E isso é fundamental para constituí-la como um ator político com capacidade para negociar com o governo. Em outras demandas da sociedade, como a proposta da reforma agrária, a participação cidadã está congelada pela correlação de forças imposta pelo agronegócio, e o Movimento dos Sem Terra é perseguido e criminalizado (ASSIS, 2012; CAVA, 2015).

A participação cidadã nas conferências, protestos e atos públicos pode sinalizar perspectiva de um papel político mais ativo e propositivo para a sociedade civil, sendo importante para sua afirmação no plano político e para o fortalecimento das organizações. No entanto, a consolidação das demandas da sociedade depende da vontade política dos governantes e de uma pressão muito forte da sociedade civil, que nem sempre chega a acontecer. Os governantes engajam-se no discurso, participam efetivamente, mas, na hora de implantar as ações, outros interesses se

impõem. Por sua vez, depois das conferências, as organizações voltam as suas rotinas, e, sem condições de realizarem um monitoramento mais sistemático das decisões e compromissos firmados, nem sempre conseguem perceber o que foi efetivamente realizado. Mas leis e documentos constituem compromissos assumidos e podem ser utilizados nas lutas (TEIXEIRA,1999).

O papel da sociedade civil, com relação ao Estado e ao mercado, é autolimitado, exercendo influências sobre as decisões e políticas, sem substituir as estruturas do governo. A sociedade civil não pode assumir as responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político, visando atender às necessidades do conjunto da sociedade (TEIXEIRA, 2001). Cabe à sociedade civil exercer o controle social sobre o Estado, o que envolve exigir transparências das decisões e prestação de contas, e a responsabilização dos agentes pelos atos praticados e políticas adotadas (TEIXEIRA,1999b). E responsabilizar-se por construir uma nova cultura participativa, o que é denominado de “empowerment comunitário”, cujo:

[...] aspecto central é a possibilidade de que os indivíduos e coletivos venham a desenvolver competências para participar da vida em sociedade, o que inclui habilidades, mas, também, um pensamento reflexivo que qualifique a ação política (CARVALHO, 2004, p.1092).

Embora o desenvolvimento crítico dos indivíduos não seja suficiente para a transformação da sociedade, ele é absolutamente necessário para que ela ocorra, uma vez que o envolvimento em processos de mudança demanda um mínimo de percepção do poder individual que sustente um processo produtivo de convivência nos espaços coletivos (ROBERTSON; MINKLER,1994), dentro de uma perspectiva de “controle dos indivíduos sobre o próprio destino” (WALLERSTEIN,1992):

[...] ser dono do próprio destino é uma condição que demanda a aquisição de competências, tais como o desenvolvimento da autoestima e da confiança pessoal; a capacidade de analisar criticamente o meio social e político e o desenvolvimento de recursos individuais e coletivos para a ação social e política. Mais do que repassar informações e induzir determinados comportamentos, o “empowerment comunitário” deve buscar apoiar pessoas e coletivos a realizarem suas próprias análises para que tomem as decisões que considerem corretas, desenvolvendo a consciência crítica e a capacidade de intervenção sobre a realidade. [...] indica processos que procuram promover a participação, visando ao aumento do controle sobre a vida por parte de indivíduos e comunidades, a eficácia política, uma maior

justiça social e a melhoria da qualidade de vida (CARVALHO, 2004, p.1092-1093).

O caminho do desenvolvimento de competências para participar da vida em sociedade leva à efetivação de um modelo pedagógico libertador, transformador, influenciado por Paulo Freire, procurando substituir métodos educativos que exercem poder sobre o outro, por métodos que valorizem o poder com o outro, ou seja, o debate, a discussão de ideias para a solução de problemas, o que pode ser denominado de educação popular e/ou educação para a transformação (WALLERSTEIN,1992). Esta perspectiva pedagógica, derivada do “empowerment comunitário”

... toma os indivíduos e grupos socialmente excluídos como cidadãos portadores de direitos e do “direito a ter direitos”, distanciando-se do projeto behaviorista que tende a representar os marginalizados como pessoas dependentes que devem ser ajudadas, socializadas e treinadas. (CARVALHO, 2004, p.1093).

Considerando a conjuntura atual, de cortes de orçamento nas políticas sociais, inclusive na política de SAN, a participação cidadã pode tornar-se um problema para o governo. Na medida em que os conselhos e conferências não conseguem influenciar nas políticas públicas, porque o governo neoliberal que está a serviço do capital estrangeiro não permite, a participação tende a ir para as ruas. Assim, ou a participação se organiza numa estratégia de democratização do Estado e do espaço público, de ampliação e defesa de direitos, ou ela serve para controlar as manifestações de cidadania, para canalizar o conflito social para um campo sobre o qual o governo tenha controle. Os Conselhos e Conferências, embora com muitos problemas, são uma conquista e uma ampliação da nossa democracia, sendo fundamental fortalecer as redes e fóruns de entidades de defesa de direitos e oferecer processos de formação contínua aos seus participantes, que lhes permitam entender e discutir sobre as políticas públicas, visando maior influência na tomada de decisões em direção à defesa dos interesses e de direitos (CAVA,2015).

A participação pode ser destinada à construção e consolidação da democracia, pela consciência e fortalecimento político e como recurso para a defesa do acesso aos serviços e corresponsabilidade na luta pelos direitos sociais. Entretanto, a participação cidadã foi firmada como sendo “a participação de todos”, “participação de todos os segmentos” em “todos” os âmbitos do sistema: na

formulação e definição de políticas e das prioridades, no planejamento, na gestão e na avaliação, significando fazer ou tomar parte, incorporando o princípio de cidadania. Isto significa que deve prevalecer a concepção sobre a participação como princípio e como direito por meio do qual a sociedade civil decide sobre seu futuro e não como mero requisito para aumentar os recursos assistenciais de grupos populacionais excluídos. No entanto, ressalta-se que a participação cidadã diferencia-se da participação social e comunitária, na medida em que não busca realizar funções próprias do Estado como a prestação de serviços; não se constitui na mera participação em grupos ou associações, para defesa de interesses específicos, ou simples expressão de identidades (TEIXEIRA, 1997). Segundo Telles (1994, p. 52), “é preciso requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça.”

A sociedade civil tem condições de tematizar problemas, exercendo papel crítico e propositivo em relação às demais esferas e a ela mesma, apesar de um contexto de assimetria quanto ao domínio das informações, de existência de limitações cognitivas que dificultam a ação política, e de diferentes jogos de interesses que circundam os grupos sociais, como a resistência das elites tradicionais que dominam o poder local e o crescimento econômico orientado pela lógica do mercado. Os debates públicos, mobilizações sociais levaram o governo a assumir compromissos, criando leis e políticas públicas, como as que se referem à segurança alimentar, mulheres, crianças e adolescentes, e, com isso, espaços permanentes de participação e diálogo entre governo e sociedade civil foram criados, visando inserir os setores sociais na construção de políticas públicas e no atendimento de suas demandas. No entanto, a participação cidadã para o exercício do papel ofensivo e defensivo⁶ da população em relação ao Estado é frágil e limitado, sendo incipientes as ações coletivas voltadas para a formação de opinião e para pressionar o governo a adotar políticas nos espaços global, nacional e local, principalmente pela pouca transparência das ações de governo e pela existência de interesses de grandes corporações (TEIXEIRA, 2001).

⁶ O caráter defensivo de ações coletivas oriundas da sociedade civil, revela-se pela resistência a certos programas de organismos intergovernamentais ou empresas multinacionais; o caráter ofensivo busca realizar projetos que alterem as condições de vida da população, pressionando, negociando (TEIXEIRA, 2001).

O controle social do poder público e do mercado ainda não tem recebido a atenção necessária pelas organizações da sociedade civil, fruto das limitações da cultura política vigente na sociedade em geral, o que dificulta a influência nas decisões governamentais e administrativas e leva a uma contribuição reduzida. Por outro lado, a falta de credibilidade da população em relação à política e a existência de clientelismo e elitismo dificulta a atuação política das organizações da sociedade civil, sobretudo pela falta de capacitação e de apoio material e financeiro. O fortalecimento da sociedade civil, neste contexto, precisa da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações; de empenho para tornar mais visíveis para a sociedade como um todo os projetos, ações e mecanismos instituídos; criação de espaços autônomos, além de participação nos espaços públicos institucionalizados e investimento na formação de uma cultura política de direitos e responsabilidade social de seus membros. Um grande desafio é contribuir para a mudança da composição do poder e do estilo de fazer política (TEIXEIRA, 2001).

Por sua vez, as relações entre as organizações da sociedade civil e governo pode se configurar em total isolamento, em relações de parceria ou uma relação mais crítica e propositiva:

A ausência de confiança nos detentores do poder, que não dispõem de vontade política ou de recursos para atender as necessidades básicas da população, e uma atitude política de fechamento das entidades, que buscam realizar apenas ações alternativas, são fatores que concorrem para o primeiro tipo. A relação de parceria com os governos permite alguma influência no desenho dos projetos, mas utiliza os recursos voluntários da comunidade, sem remunerá-los, legitimando políticas mais globais de desoneração do Estado, sem maior discussão com as mesmas comunidades. Do terceiro tipo, ...são organizações que fazem parceria em projetos com os governos, mas mantendo uma posição independente e crítica, cobrando do Estado suas responsabilidades, propondo alternativas (TEIXEIRA, 2001, p. 100-101).

Assim uma relação mais crítica e propositiva entre Estado e sociedade civil é fundamental para o sucesso da participação cidadã. Nesse sentido, expõem-se a seguir, reflexões sobre as experiências de participação no Brasil, destacando as formas mais frequentes de participação institucionalizadas, critérios de legitimidade da representação, fatores que contribuem para o sucesso da implementação e sustentação de experiências participativas e como as relações de poder estabelecidas interferem na participação.

3.1.1 Experiências de participação no Brasil

Existem várias formas de participação, como o voto, manifestações públicas, movimentos sociais, associações, redes, fóruns, câmaras setoriais, a gestão participativa, conferências, conselhos (STRECK et al,2006), sendo que as formas mais frequentes de participação institucionalizada pelo governo são as conferências e conselhos (AVRITZER, 2009).

No Brasil, o primeiro conselho foi denominado Conselho de Estado, sendo fundado em 1822, cuja finalidade era “conciliar os interesses das elites políticas e econômicas da época” (CUNHA; PINHEIRO, 2009, p.142). Em 1920, nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, foram instituídos conselhos de caráter decisório, cujos membros compunham-se também de trabalhadores. Nos anos de 1930, no governo de Getúlio Vargas, foram instituídos vários conselhos de caráter consultivo, nas áreas de educação, saúde e serviço social, para assessorar o governo em suas decisões, tendo como membros técnicos considerados experientes em um determinado tema. Nos anos de 1970 e 1980, surgem os Conselhos Comunitários e os Conselhos Populares atuando como instrumentos de pressão sobre os governantes e de controle sobre os recursos e instituições. Mas, somente na década de 1980, os conselhos e as conferências passam a ser reconhecidos como órgãos de gestão participativa de políticas sociais, fruto das reivindicações de movimentos sociais por maior participação na definição das políticas públicas, maior equidade social e democratização do Estado (CUNHA; PINHEIRO, 2009). Os conselhos têm o papel de controlar as ações das políticas públicas, na perspectiva de garantir o acesso aos direitos constitucionais, por meio da gestão pública dos serviços, programas, projetos (BRAVO, 2009).

A participação da população pode acontecer em diferentes conselhos, que podem ser agrupados por área temática em conselhos de Políticas sociais, Garantia de direitos, Desenvolvimento econômico, Infraestrutura e recursos naturais. Na área de políticas sociais, ficaram os conselhos de Previdência Social, Política Cultural, Assistência Social, Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Saúde, Erradicação do Trabalho Infantil, Direitos da Criança e do Adolescente, Segurança Pública, Direitos do Idoso, Juventude, Segurança Alimentar e Nutricional e Direitos da Pessoa Humana. Os conselhos de Combate à Discriminação, Direitos da Mulher, Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais, Política Indigenista e de

Promoção da igualdade racial ficam na área de garantia de direitos; a área de desenvolvimento econômico reúne os conselhos de Economia Solidária, Turismo, Aquicultura e Pesca e Desenvolvimento Rural Sustentável e, por fim, na área de Infraestrutura e recursos naturais, têm-se os conselhos de Cidades, Recursos Hídricos e Meio Ambiente (BRASIL, 2013b).

Os conselhos podem ser categorizados como conselhos gestores, que se relacionam diretamente à questão urbana (meio ambiente, moradia etc.); conselhos que decorrem de prestação de serviços públicos (saúde, educação, transportes etc.); os que abrangem políticas focalizadas (idosos, crianças e adolescentes etc.) e os da área da cultura (GOHN, 2003). Podem ter caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. O conselho consultivo é o órgão de consulta; os integrantes têm o papel de estudar e indicar ações ou políticas sobre uma dada temática; o conselho deliberativo tem o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos; o normativo possui atribuição de indicar normas e diretrizes para as políticas e/ou administração de recursos e o conselho fiscalizador fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e ou administração de recursos (BRASIL, 2013b).

Os conselhos deliberativos, possuindo competência para aprovar diretrizes em políticas públicas, ou consultivos, indicando propostas que podem ser incorporadas às políticas públicas, cumprem um importante papel de exercer pressão para a execução de políticas públicas pelo governo (LAMBERTUCCI, 2009). Os conselhos consultivos estão mais vulneráveis à correlação de interesses presentes na sociedade e são mais dependentes da sinergia estabelecida entre os movimentos sociais e o governo, sendo fundamental estabelecer articulações com outros espaços de participação social para fortalecer suas ações e ampliar as possibilidades de suas proposições serem incorporadas às políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

As conferências, por sua vez, são também espaços consultivos das diretrizes e prioridades das políticas públicas nas suas áreas de atuação, e suas indicações podem servir de base para a elaboração de diretrizes ou resoluções pelos conselhos e órgãos governamentais. Devem ser realizadas, periodicamente, para discutir as políticas sociais de cada esfera de governo e propor diretrizes de ação, norteadas pela implantação das políticas e as discussões travadas nos diversos conselhos (BRAVO, 2009). As conferências nacionais são precedidas de

conferências estaduais, distrital e municipais, nas quais são escolhidos delegados para o evento nacional. A composição, organização e o funcionamento das conferências são definidos por regulamento próprio, sendo convocada pelos conselhos da mesma área temática, normalmente com periodicidade não superior a quatro anos. Dela participam não somente conselheiros, mas outros atores sociais, conferindo-lhes as mesmas o caráter de mobilização social. As indicações são tomadas em plenária, por meio do voto de representantes da sociedade civil e do governo (LAMBERTUCCI, 2009; MORONI, 2009).

As conferências são eventos privilegiados, dos quais participam tanto representantes do governo como da sociedade civil, para avaliar o planejamento, o financiamento e a execução das políticas públicas, visando ampliar e consolidar os processos democráticos necessários ao controle social. São eventos em que se expõem distintas visões, traduzidas em propostas que são comuns, sem uma estratégia de implementação definida, sendo tais proposições dependentes de vontade política e de pressão da sociedade civil para serem implantadas (TEIXEIRA, 2001).

A participação nos conselhos e conferências acontece por meio de representação da sociedade civil e do poder público, o que significa tornar presente algo ou alguém por meio da figura de um representante. O aspecto mais relevante para a representatividade se tornar efetiva é a legitimidade (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2015).

Participação e envolvimento da população asseguram a representatividade nas instâncias participativas (BISPO JUNIOR; GERSCHMAN, 2015). Além disso, a relação entre os representados constitui um ponto importante para uma representação legítima (LUCHMANN, 2007). Para Young (2006), a representação é inclusiva e impõe responsabilidades para representantes e representados. Cabe aos representantes ouvirem as discussões do grupo ou da instituição que representam, estabelecerem uma conexão com os representados e exporem as razões de suas ações. E os representados devem sempre mobilizar uns aos outros para participar de forma ativa tanto no processo de autorização como na prestação de contas.

Os critérios de legitimidade da representação nas instituições participativas são distintos, baseando-se na história de lutas (TATAGIBA, 2002), na qualificação e competência dos representantes (DAGNINO, 2002) ou na capacidade

dos representantes de expressarem os interesses do respectivo segmento social (TEIXEIRA, 1996). Sendo assim, a legitimidade da representação da sociedade civil depende das posturas do representante, dos representados e da relação entre eles, devendo ser considerados o perfil socioeconômico dos representantes, os sentidos que atribuem à representação e os mecanismos de autorização e prestação de contas instituídos (SIPIONI, 2015).

Por outro lado, a legitimidade pode apresentar outras dimensões, como autorização, identidade e prestação de contas (*accountability*) (SANTOS; AVRITZER, 2005). A depender do papel político do representante, a autorização, o seu agir no lugar do outro, pode ser como agente (escolhido por processo eleitoral); advogado (escolhido pela afinidade com o tema ou identificação com a causa) e partícipe (escolhido pelo domínio do conhecimento e trajetória de militância no tema). Em qualquer dessas formas, o agir político dos representantes é um mecanismo que pode conceder legitimidade à representação (AVRITZER, 2007).

A preocupação com a representação da sociedade civil, por meio de organizações criadas por atores deste segmento, tem se fortalecido na área de políticas públicas, e o futuro dessa representação está diretamente ligado à sua origem na participação entre atores da sociedade civil. Assim, “[...] a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave para a boa representação” (LUCHMANN, 2007, P. 167). A ideia de que o representante não pode agir de forma isolada e a de que a vontade do representado não pode ser superestimada de forma a anular a autonomia do representante, ambas têm sido objeto de reflexão em estudos (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006).

Nesse sentido, além do grau de articulação e organização da sociedade civil, a participação é fundamental para a qualidade e a legitimidade da representação das organizações da sociedade civil. Outro elemento importante seria o peso e a maior ou menor combinação entre participação e representação individual e coletiva, como ocorre nas experiências de orçamento participativo. Assim, a relação entre participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo (OP) apresenta especificidades e diferenças:

No caso dos conselhos gestores, observamos dois tipos de participação, por um lado, a participação direta dos cidadãos, que se restringe aos rarefeitos momentos de organização de fóruns e participação nas

conferências (municipal, estadual e federal); e por outro lado, a participação dos segmentos da sociedade civil escolhidos por critérios de qualificação. Apesar da ocorrência destes instrumentos, este modelo está predominantemente ancorado em um princípio da representação que ocorre por intermédio das organizações da sociedade civil. Já o modelo de Orçamento Participativo, por prever a participação direta dos cidadãos, independente de vínculos associativos, apresenta maior capacidade de inclusão dos setores ou indivíduos empobrecidos da população. Aqui a representação (via delegados e conselheiros) desenha um sistema que se aproxima de um tipo piramidal de articulação entre participação da base nas assembléias regionais e representação (Fóruns de delegados e Comissão de Orçamento Participativo), por meio de mecanismos (mandato revogável) que permitem maior controle dos representantes diante dos representados. O perfil socioeconômico dos participantes do OP é um importante indicador da adoção de critérios de legitimidade pautado na ideia de inclusão social. Diferente do desenho ancorado na paridade (nos conselhos) que parece fortemente instruído pelo ideário da sociedade civil, a regra da maioria (no OP) está vinculada a um projeto orientado para a ampliação da participação dos setores historicamente excluídos do cenário das decisões governamentais (LUCHMAN, 2007, p. 158 e 159).

Nos conselhos gestores, a capacidade deliberativa, a discussão de aspectos diretamente ligados à população, principalmente a mais carente, o tipo de política adotada voltada para os interesses da população e ajustada à complexidade e ao alcance da instituição são aspectos que influenciam a participação e motivação dos conselheiros. A pluralidade da representação talvez seja a chave democrática para a legitimidade, devendo coexistir grupos ou entidades que tenham uma história de lutas por direitos e também representantes com reconhecido grau de qualificação técnica e política aliados aos públicos que representam (LUCHMANN, 2007). Dessa forma, “a combinação de múltiplas formas de representação, com suas respectivas legitimidades, é requisito necessário ao processo de ampliação da democracia e da representação política (BISPO JUNIOR, 2015, p. 61)”.

O formato institucional dos conselhos é estruturado em representação de entidades e/ou organizações da sociedade civil com número limitado de assentos, sendo o espaço para participação direta/individual praticamente inexistente e limitadas oportunidades de participação de amplos segmentos, o que favorece a incorporação de setores que possuem uma maior legitimidade de representação (BORBA, 2010) e um perfil de representantes de uma elite participativa (BORBA; LÜCHMANN, 2007).

Além da preocupação com a origem e legitimidade da representação para o sucesso da participação entre os atores da sociedade civil, alguns fatores têm sido apontados como relevantes para a implementação e sustentação de experiências participativas, quais sejam: o empenho, vontade e compromisso político-

governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil e o desenho institucional. Tudo isto visando efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio ainda é a desigualdade social e as diferenças de interesses (LUCHMANN, 2006). Nessa perspectiva, as posturas políticas de defesa da democracia e inclusão social, acrescidas da tradição de organização da sociedade (associativismos, movimentos sociais) e dos níveis de desenvolvimento superiores aos de outras regiões (educação, número de famílias abaixo da linha de pobreza, indicadores sociais – esperança de vida elevada, baixas taxas de mortalidade infantil e óbitos etc.) são aspectos importantes para o sucesso das experiências participativas (PINTO, 2004).

Nesse sentido, para analisar as experiências institucionalizadas de participação social, é importante conhecer o tipo de inclusão, verificar como ocorre a participação, os debates e as conexões que são feitas com outras instituições participativas e órgãos do governo (COELHO, 2011). O tipo de inclusão ideal em instituições participativas não é um consenso. Alguns autores defendem um método de seleção aleatório que permite ao representante ter um perfil sociodemográfico semelhante ao da população representada, como forma de evitar o favorecimento de representantes com mais recursos financeiros e elevada escolaridade, e concede debates menos assimétricos (FISHKIN; LUSKIN, 1999). Outros enfatizam a importância da presença de grupos marginalizados dos processos políticos, garantindo a inclusão de grupos carentes, pouco mobilizados e não organizados (CORNWALL, 2008; GAVENTA, 2006); existem os que defendem a participação da sociedade civil organizada por meio de representação adequada (CORNWALL; SHANKLAND, 2008). E, para Coelho (2011), uma maior diversidade de organizações da sociedade civil e de conselheiros com escolaridade e renda baixa presentes poderia ser considerada uma participação inclusiva nesse espaço.

Outros aspectos que fortalecem a participação nas experiências institucionalizadas são: a transparência das reuniões e organização da pauta, ambiente que favoreça o diálogo, tomada de decisões após amplo debate com participação de todos, presença de lideranças facilitadoras para ampliar a inserção dos menos favorecidos, aliados a informações vindas tanto dos representantes do poder público como da sociedade civil. Além disso, o debate nessas instituições é fundamental para fortalecer a participação, sendo fundamental analisar se as decisões tomadas e as informações geradas atendem as necessidades da

população e se são levadas ao conhecimento da sociedade civil. As conexões estabelecidas entre os conselhos e fóruns participativos, organizações públicas e privadas com o processo de formulação e implantação de políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal também fortalecem os espaços participativos (COELHO, 2011).

Nas instituições participativas, é importante reconhecer que as relações de poder estabelecidas também interferem na participação. Os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. Funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos (tecnologia do corpo, olhar, disciplina), dos quais nada ou ninguém escapa. O poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. Não existe, de um lado, os que têm o poder e, de outro, aqueles que se encontram dele apartados. Rigorosamente falando, o poder não existe; existem, sim, práticas ou relações de poder. O poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona; não é substancialmente identificado com um indivíduo que o possuiria; ele torna-se uma maquinaria do qual ninguém é titular. Logicamente, nesta máquina, ninguém ocupa o mesmo lugar; alguns lugares são preponderantes e permitem produzir efeitos de supremacia. De modo que eles podem assegurar uma dominação de classe, na medida em que dissociam o poder do domínio individual. A ação sobre o corpo, o adestramento do gesto, a regulação do comportamento, a normalização do prazer, a interpretação do discurso (fala), com o objetivo de separar, comparar, distribuir, avaliar, hierarquizar, tudo isso faz com que apareça o homem individualizado como produção do poder e objeto de saber das ciências humanas (FOUCAULT, 2012).

O poder é produtor de individualidade. O indivíduo é uma produção do poder e do saber. Não há relação de poder sem constituição de um campo de saber, como também, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder. O poder não passa pelos indivíduos somente reprimindo-os, disciplinando-os, sem nada produzir, “[...] de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso” (FOUCAULT, 2012, p.45). O poder é, desse modo, muito mais produtivo do que improdutivo, pois gera saber, individualidade etc. Por outro lado, a atuação invisível do poder sobre o indivíduo, fluindo, sem resistências, é que o torna mais efetivo e também perigoso (SOUZA, 2014).

Os conselhos de segurança alimentar e nutricional são campos de encontro e diálogos, debates entre representantes com percepções e interesses

distintos, campos de luta, luta em prol da segurança alimentar e nutricional e onde podem ser estabelecidas diferentes relações de poder e de saber. Neste estudo, considera-se o constructo teórico de Foucault sobre relações de poder como base para analisar as possíveis relações de poder estabelecidas e como interferem nos processos democráticos.

Ressalta-se ainda, que o exercício e a desigualdade de poder entre os atores sociais nas instituições participativas são também alguns dos principais impeditivos do sucesso das experiências de participação. Essas relações são estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, entre atores locais e entre estes e atores externos. Um forte predomínio do poder pelo segmento do governo tem sido observado nos conselhos de uma forma geral, pelo domínio da linguagem técnica e do saber em uma dada temática, capaz de influenciar na tomada de decisões em políticas públicas e estabelecer uma relação de dominação. Por outro lado, poucos estudos abordam as relações de poder entre os atores locais, considerando a comunidade como harmônica, quando, na verdade, existem diferentes motivações, alianças e conflitos entre esses atores (FONSECA, 2011). Essa percepção de harmonia contribui para manter as desigualdades locais e mascarar a estrutura de poder existente na comunidade (KOTHARI, 2001).

As relações de poder entre atores locais e atores externos se configuram quando existe um intermediário que organiza a comunidade e estimula a proposição e o debate nas instituições participativas. Em comunidades com pouca trajetória de participação e sem experiência no exercício do controle social, esse intermediário é mais frequente e normalmente não faz parte da comunidade. Sua função seria de catalisador e ele pode permanecer até que os atores locais tenham condições de seguir ativamente com o processo de participação, o que pode gerar uma dependência em torno do facilitador e concentrar nele um grande poder (FONSECA, 2011), levando a agir em interesse próprio, em defesa dos interesses da comunidade ou em prol de interesses externos (RIBEIRO; FELDMAN-BIANCO, 2003).

Mesmo dentro de um contexto de fortes relações de poder instituídas, o Brasil foi protagonista na intervenção da sociedade civil nos processos de formulação e implementação de estratégias e políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional a partir da década de 90, servindo de inspiração para algumas experiências de participação exitosas. Nesse sentido, a criação da

Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP), em 2011, é um mecanismo importante de participação social, pois é fruto do trabalho desenvolvido em rede por parte da sociedade civil, através da Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (REDESAN-CPLP) desde junho de 2007 (PINTO; SECK, 2012; MENEZES, 2010).

Surgiu pela necessidade de unir os países de língua portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste) em torno de uma discussão conjunta de princípios de acordo político para o combate à fome, promoção da SAN e garantia do direito humano à alimentação adequada nos países de língua portuguesa e para o fortalecimento do diálogo entre governos e organismos internacionais, com vista a influenciar a agenda política para a SAN no espaço lusófono. É composta por redes nacionais da sociedade civil em representação de cada um dos países da Comunidade, mobilizando mais de 400 organizações, incluindo agricultores, pescadores, mulheres, pessoas com HIV/SIDA, grupos de jovens, ONG etc.. Essa diversidade de organizações permite trabalhar temas diversificados e transversais envolvendo a SAN, construindo parcerias para pesquisa, capacitação, partilha de conhecimentos e informação, ações de *lobby* e advocacia entre os países, ganhando força para uma intervenção coletiva em nível regional e global que pode contribuir para influenciar a definição, implementação e monitoramento das políticas de SAN (PINTO; SECK, 2012; MENEZES, 2010).

A metodologia de trabalho em rede promove a interlocução entre governo, sociedade civil, organismos internacionais; amplia o número de atores envolvidos, possibilita a troca de experiências e informações e aumenta as condições de estabelecer diálogo político, contribuindo para a consolidação da participação social (PINTO; SECK, 2012). Embora a realidade dos países da CPLP seja diferente, em termos demográficos, geográficos, econômicos, políticos, que influenciam seus níveis de desenvolvimento, esses países, mesmo em diferentes estágios de consolidação em relação à SAN, tem avançado nas políticas nessa área. Da mesma forma, as diferenças na consolidação e capacidade de mobilização da sociedade civil, decorrentes do histórico e da trajetória dessas sociedades nesses países, vêm demonstrando um crescimento na capacidade de organização e intervenção na política, demonstrando que os caminhos da participação estão sendo construídos e

a partilha de experiências sobre desafios e avanços é importante, principalmente porque os processos de mobilização social precisam de tempo e de aprendizagens coletivas (PINTO; SECK, 2012).

O trabalho em rede por parte da sociedade civil no espaço da CPLP tem sido uma ferramenta importante tanto para melhorar a organização da sociedade civil como em termos de influência política. Mas precisa intensificar o acompanhamento da execução dos compromissos políticos assumidos na prática e fortalecer o diálogo político no campo da SAN, permitindo colocar em debate preocupações daqueles que não têm voz e vivem em quadro de insegurança alimentar. Para fazer isso, muitos desafios existem como: a limitada capacidade técnica e financeira; instabilidades políticas; inexistência ou ineficácia dos diálogos estabelecidos com o governo; a necessidade de manter viva a discussão sobre SAN na comunidade; de trabalhar na concretização efetiva dos compromissos políticos assumidos; de fortalecer uma agenda de SAN intersetorial e de tornar essa agenda descentralizada, facilitando as discussões também nas comunidades locais beneficiárias de programas de SAN; aliar conhecimentos empíricos trazidos pela comunidade com a investigação científica para a tomada de decisões e chamar atenção para a necessidade de reforço da governança nos diferentes níveis e de fortalecimento da mobilização da sociedade civil (PINTO; SECK, 2012).

Não obstante o reconhecimento da importância desse trabalho em rede para o diálogo político, através da contribuição para a crescente visibilidade do tema e colocação nas agendas políticas e aumento da capacidade de intervenção das organizações no plano nacional, a luta contra a fome precisa cada vez mais de esforços coletivos e objetivos comuns. Daí por que, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (COSAN-CPLP) estabeleceu mecanismos de facilitação da participação da sociedade civil visando realizar capacitação, intercâmbio de experiências e aprendizagem compartilhada; promoção de grupos de trabalho específicos (exemplo: acesso à terra, agricultura sustentável, direitos das mulheres) e o monitoramento da implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional-CPLP (PINTO; SECK, 2012).

A prioridade de participação no mecanismo é dos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional, de acordo com a classificação oficial da FAO, que são escolhidos por manifestação de interesse, indicando sua área de participação e sua contribuição potencial. São prioritários os agricultores familiares e

pequenos produtores agrícolas (entende-se por pequeno produtor o agricultor que explore direta ou indiretamente até 10 ha de terra e (ou) floresta); pescadores artesanais; pastores/criadores de gados; população sem-terra; trabalhadores agrícolas e do setor agroalimentar; mulheres; juventude; consumidores; povos indígenas; organizações não-governamentais nacionais com intervenção nos domínios da SAN. E o mecanismo, através de uma coordenação específica, deverá trocar regularmente informações, análises e experiências entre as organizações participantes; desenvolver posições conjuntas; convocar e facilitar o funcionamento do Grupo de Trabalho sobre Agricultura e Soberania Alimentar no Fórum da Sociedade Civil da CPLP (CPLP, 2012).

Por outro lado, na América Latina e Europa ocidental, outras experiências de participação social foram analisadas; algumas iniciativas do governo no âmbito de políticas de descentralização e modernização do Estado e outras originadas do protagonismo autônomo da sociedade civil. Não existe um modelo único de participação, pois os projetos políticos e culturais de cada contexto são diferentes e influenciados pelas histórias políticas nacionais, pela tradição cívica local, pela cultura política e pelas estruturas de desigualdade socioeconômica. No Brasil, por exemplo, os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo, inclusive, aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. Os padrões de cultura política local e regional (com as marcantes distinções entre o Sul e o Nordeste brasileiros, por exemplo) podem ser fatores determinantes na condução de políticas públicas participativas (MILANI, 2008).

Fuks e Perissinotto (2006), ao analisarem experiências de conselhos gestores de políticas públicas na cidade de Curitiba, levaram em conta o contexto (interno e externo), como a existência de arenas alternativas, o desenho institucional dos conselhos, a interferência do governo na eleição dos representantes não-governamentais, bem como a natureza da relação entre governo e sociedade civil (diretamente influenciada pelo grau de associativismo e pela orientação ideológica do Poder Executivo). Além das interações observáveis no processo decisório e os recursos possuídos pelos atores políticos, o contexto é um elemento que afeta a conduta política dos atores dentro dos conselhos.

Um estudo que analisa as experiências de participação na América Latina (Brasil, Argentina, Costa Rica, República Dominicana) e Europa (Alemanha,

Espanha, França, Itália) observou aspectos ligados ao perfil da participação e à gestão participativa. Em algumas experiências na Costa Rica, Argentina e Brasil, a capacidade de controle da implementação das decisões é reduzida e a cultura política local é marcada pelo clientelismo; os participantes não manifestavam clareza acerca das diferentes etapas do planejamento estratégico participativo, ou sequer de sua posição no processo, de seus direitos e seus deveres, sendo evidenciado que o processo se tratava, fundamentalmente, de uma modernização da gestão pública local promovida de cima para baixo. Por outro lado, em Porto Alegre e também na Espanha, foi observado que a incorporação da dimensão do diálogo e da deliberação no planejamento urbano ajudou a romper a segmentação e a verticalidade, traços tradicionais da gestão pública local. Para a formulação de políticas públicas é importante, a adoção de um processo cíclico, englobando reuniões de informação, conferências temáticas e regionais, oficina de capacitação dos delegados e a conferência municipal de política urbana (MILANI,2008).

Na Itália, a descentralização e a criação dos distritos municipais, que são espaços de mediação e de regulação de conflitos políticos (por exemplo, entre as iniciativas institucionalizadas e as autônomas da sociedade civil), conduziram a uma politização dos processos participativos e aconteceram mais no plano das plataformas políticas dos partidos e dos executivos. A formação política dos cidadãos integrou a experiência de participação cidadã e a ênfase dada à dimensão pedagógica da participação (pedagogia da participação) foi veiculada como meio, a fim de superar o conflito entre atores e promover a noção de responsabilidade compartilhada (MILANI,2008).

Os atores locais (do governo à sociedade) têm função estratégica na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais, devendo agir de forma coletiva no processo político sobre um assunto de natureza pública, constituindo uma rede de política pública local, capaz de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e de torná-las mais efetivas. Quanto maior a densidade democrática da deliberação e a capacidade da experiência de incluir um leque diversificado de atores locais, maior a intensidade da ação pública local. Os governos locais podem desempenhar a função nodal no processo de articulação das redes de política pública, desde que, para desempenhar tal papel, tenham os recursos orçamentários e os meios políticos e institucionais necessários (MILANI,2008).

Para a efetividade da participação social, é necessária a mobilização da sociedade civil, aumentando sua capacidade de intervenção nas políticas, e a abertura por parte dos governos, para a criação de mecanismos e espaços institucionais de participação (PINTO,2008). A compreensão de participação social na perspectiva de Pedro Demo (2009), que a considera um princípio fundamental das políticas públicas, sendo uma conquista processual e inacabada, exigindo compromisso e envolvimento dos sujeitos sociais nas ações, foi observada na construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Essa política foi fruto da organização e mobilização de movimentos sociais, organizações não governamentais, gestores públicos, pesquisadores e outros atores sociais em torno da condição alimentar e nutricional dos indivíduos, família e comunidade, desde a primeira metade do século XX (MALUF,2010).

A construção da PNSAN não foi uma decisão de governo, uma dádiva, ou concessão, e, sim, uma conquista de mais de duas décadas de mobilização e luta da sociedade civil para inclusão da SAN na agenda governamental. E, mesmo depois da institucionalização dessa política, novas conquistas são necessárias para realmente ver a política acontecer de fato. Considerar o processo de participação acabado pelas conquistas alcançadas é um engano, pois o País está em constante ir e vir, com momentos de altos e baixos. Portanto o resgate histórico apresentado a seguir sobre como se deu a luta da sociedade civil pelo direito à alimentação e a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil nos remetem a reflexões sobre a necessidade de união, articulação e discussão de resistências para a permanência e continuidade das ações de SAN, em um contexto de desmonte de políticas sociais e de direitos.

3.2 AS LUTAS PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A fome é exclusão da terra, da renda, do emprego, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer, é porque tudo o mais já lhe foi negado (BETINHO, 1993).

O surgimento de estudos e das políticas públicas no campo da alimentação e nutrição no Brasil, possui ligação direta com as obras de Josué de

Castro, principalmente com as repercussões do livro *Geografia da Fome* (L'ABBATE, 1982; COIMBRA, 1982; NATAL, 1982). Josué de Castro (1908-1973) era pernambucano, médico, professor, geógrafo, sociólogo, político e o grande responsável pela inserção da segurança alimentar na agenda política nacional e internacional (PINHEIRO, 2009).

As publicações de Josué de Castro possuem duas fases, uma marcada por apresentar as bases científicas do estudo da fome no País apresentado sua dimensão fisiológica, social, cultural e econômica e as repercussões na sociedade (entre 1930 a 1946), e outra que inicia no final da década de 40 e se estende até seus últimos escritos, no início dos anos 70, apresentando uma interpretação da fome articulada ao processo de desenvolvimento do País, sendo analisada como uma questão política. A segunda fase, principalmente durante a década de 1950, foi marcada pela efervescência política, por intensas reivindicações populares, urgência de transformações políticas, sociais e culturais no quadro brasileiro, tanto pelas vias da industrialização como pelo caminho do desenvolvimento humano, sendo o auge desenvolvimentista e democrático da política de Juscelino Kubitschek. Nesse período, Castro defende a Campanha da Merenda Escolar, criada em 1955. E, durante a segunda fase do autor, época do regime militar, houve a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972. Os movimentos sociais que surgiram no panorama mundial, nos anos 50 e 60, também tiveram influência no surgimento de novas abordagens sobre o papel na transformação das relações sociais (MAGALHÃES, 1997).

Além das obras que muito contribuíram para as discussões sobre o tema da fome, o referido autor exerceu a Presidência do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) entre 1952 a 1956, cumpriu dois mandatos de deputado federal por Pernambuco, o primeiro em 1955-1958 e o segundo entre 1959 a 1962, sempre lutando pela reforma agrária e por questões relacionadas à fome. Interrompeu carreira política para ser Embaixador brasileiro na Organização das Nações Unidas (ONU), ficando de 1963 a 1964. Em 1964, foi cassado, teve seus direitos políticos suspensos. Considerado subversivo e perigoso, foi impedido de voltar para o Brasil, numa tentativa de silenciar aqueles que pretendiam reagir contra as causas reais da fome. Ficou exilado na França durante o regime militar e faleceu em 1973. Mesmo morto, continuava ainda a ser

visto como uma ameaça, pois seu enterro, no Brasil, foi sem nenhuma pompa e vigiado pelos agentes de segurança (SILVA, 2009; MENEZES, 2010).

Embora no Brasil, após o golpe militar de 1964, o nome de Josué de Castro tivesse sido varrido das prateleiras e seus textos não mais divulgados, o mesmo não ocorria no exterior, pois ele continuava a ser procurado e reverenciado para falar sobre a situação da fome no mundo (SILVA, 2009). Suas produções e atuação política foram importantes para que políticas de combate à fome fossem inseridas na agenda política nacional e internacional e para que fossem discutidas e desenvolvidas novas estratégias relacionadas à alimentação e nutrição baseadas não apenas na disponibilidade de alimentos, mas também nas condições de acesso a estes e nas condições de educação e saúde da população para o consumo adequado (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016; TAVARES; LEAL, 2012).

Por sua vez, o marco introdutório da ação social do Estado na área de alimentação e nutrição surgiu a partir de 1930, quando a Nutrição passou a ser instituída como objeto de estudos sistemáticos, e somente após uma década foi implementada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil (L'ABBATE, 1982). Entre 1930 e 1950, Castro considerava a fome como um fenômeno social que para ser resolvido precisava da ação do homem, tanto para aumentar a produção agrícola e melhorar a distribuição dos alimentos, como para repensar a distribuição de terras e renda buscando igualdade das riquezas. Para Josué de Castro, a fome, do ponto de vista biológico, não estaria restrita ao número de proteínas e calorias ingeridas diariamente, mas também à carência de micronutrientes como ferro e vitamina A que serviriam de indicadores biológicos para o que ele chamou de “fome oculta” (PINHEIRO, 2009).

Em 1932, Castro lançou o primeiro inquérito dietético no Brasil, denunciando as condições de vida de trabalhadores na cidade de Recife e apontando a fome como responsável pela falta de produtividade. Na época, essas evidências provocaram grande furor, pois a fome era um assunto proibido; e os pensamentos do autor começaram a ter repercussão nacional (BRASIL, 2008). O consumo alimentar desses trabalhadores revelou grande restrição e monotonia, sendo a base da alimentação o açúcar, café, charque, feijão, farinha e pão, oferecendo uma média de 1645 calorias, que comprometiam 71,6% do valor salarial (CASTRO, 2001; VASCONCELOS, 2005).

O problema da fome no Brasil ganha implementação na política, após os estudos de Josué de Castro, que influenciaram não apenas a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), como também a instituição do salário mínimo, no transcurso do Estado Novo (EVANGELISTA, 2010). O SAPS foi criado em 1940, com o objetivo de fornecer refeições a baixo custo, melhorar as condições alimentares das classes mais pobres e criar uma consciência nos trabalhadores sobre a importância da adoção de hábitos alimentares saudáveis, sendo dirigido por Josué de Castro, que investiu na criação de restaurantes a preços populares para os trabalhadores em todo o Brasil (BRASIL, 2008c). Esse serviço tornou obrigatório às empresas o fornecimento de refeições e a instalação de refeitórios, além da implantação de restaurantes populares. Criou postos de comercialização de gêneros alimentícios de subsistência a baixo custo e estimulava a realização de ações educativas voltadas para a importância da alimentação adequada nos locais de trabalhos (PELIANO, 1998).

O SAPS era ligado ao Ministério do Trabalho e fazia parte da política de combate à fome e a desnutrição no Brasil, instituída pelo governo de Vargas, agregando também um projeto cultural com biblioteca e discoteca popular. A elaboração dos cardápios e as ações de educação nutricional nos restaurantes eram realizadas por meio das dietistas e visitadoras de alimentação, através da organização de palestras e publicações variadas, bem como de consultas alimentares. O serviço beneficiou as camadas populares com um projeto nacional de educação nutricional e cultural e foi aos poucos reduzindo suas atividades até ser extinto em 1967, com o regime militar. A extinção do SAPS deixou lacunas nas políticas públicas voltadas para as camadas populares (EVANGELISTA, 2010). Hoje, esse projeto cultural e educativo inexistente, apesar da reedição dos restaurantes populares.

Nos anos 40, foram criados também a Sociedade Brasileira de Alimentação - SBA (1940), o Serviço Técnico de Alimentação Nacional - STAN (1943), o Instituto de Tecnologia Alimentar - ITA (1944), a Comissão Nacional de Alimentação - CNA (1945) e o Instituto Nacional de Nutrição - INN (1946). Essas instituições buscavam formular propostas para uma política nacional de alimentação, além de promoverem a formação de recursos humanos em alimentação e nutrição, a elaboração de diagnósticos da condição nutricional da população e dos problemas

tecnológicos referentes a indústria, visando sugerir medidas para a melhoria das condições de nutrição da população brasileira (MAGALHÃES, 1997).

O Estado Novo de Vargas foi marcado pelo autoritarismo político e modernização econômica. A sociedade era controlada e vigiada. No entanto, observaram-se avanços nas políticas sociais e econômicas, como a nova legislação trabalhista unificada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), atendendo as reivindicações do movimento operário e garantindo importantes direitos (CORTI, 2013). A década de 40 demarca o início da ação do Estado na execução de uma política de alimentação voltada para a promoção adequada de hábitos alimentares (BARROS E TARTAGLIA, 2003), pois as ações de enfrentamento da fome envolviam introdução de novos alimentos e desenvolvimentos de práticas educativas (SANTOS, 2005). Por outro lado, as políticas sociais iniciais de alimentação e nutrição, na verdade, eram mecanismos para garantir a legitimidade da ordem capitalista (VASCONCELOS, 2005).

Com a queda de Vargas, houve a extinção de várias instituições criadas na década de 40, dando início a um processo de enfraquecimento gradual da política em torno da questão alimentar e nutricional. O contexto do fim do Estado Novo traz, ainda, ampla mobilização em prol da democratização do País (MAGALHÃES, 1997).

A renúncia de Vargas, pressionada pelos oposicionistas, faz iniciar um período democrático no Brasil de 1946 a 1964. Nos anos de 1946 a 1950, assumiu a presidência do Brasil o General Eurico Gaspar Dutra, que iniciou estudos por meio de uma consultoria americana, para elaboração de um novo plano, criando, assim, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) para melhorar as áreas que davam nome à sigla. No setor saúde, o diagnóstico apontou graves problemas, como elevado índice de mortalidade infantil, probabilidade de morte dos adultos acima de 30 anos, alta prevalência de fome crônica e precariedade dos recursos disponíveis para a saúde. Quanto à alimentação, a proposta era liberar recursos para o consumo e o comércio, como concessão de crédito a produtores, assistência técnica aos trabalhadores rurais. O plano foi aprovado no último ano do governo, em 1950, e pouco realmente foi feito (BRASIL, 1950).

Mesmo diante desse contexto político com ações de alimentação e nutrição limitadas e compensatórias da contraditória relação capital-trabalho, Josué de Castro, partindo de sua experiência pessoal no Nordeste, publicou as suas

principais obras: “Geografia da fome”, “Geopolítica da Fome”, “Sete palmos de terra e um caixão”. No livro “Geografia da Fome”, publicado em 1946, Castro mapeou geograficamente a fome e a desnutrição e suas causas políticas, históricas e sociais nas diferentes regiões do País; desconstruindo a ideia de que a fome era uma questão natural, sem levar em consideração os aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos (CASTRO, 2005; BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016). Esse mapeamento não foi levado em consideração no governo do General Dutra, que contratou uma assessoria americana para fazer o diagnóstico que iria subsidiar o seu plano de governo.

De 1951 até 1955, Getúlio Vargas retorna ao governo, mas não houve uma implementação do plano SALTE. Ações pequenas na área de alimentação foram evidenciadas; o foco do governo foi a industrialização. No entanto, em 1952, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) elaborou o Plano Nacional de Alimentação, considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro, voltado, principalmente, para a assistência alimentar e nutricional do grupo materno-infantil (BURLANDY, 2003). Enfatiza-se que, na década de 50, a execução da política de alimentação foi mais voltada para a implementação de programas de distribuição de alimentos, iniciada com a implantação do Programa da Merenda Escolar (BARROS E TARTAGLIA, 2003). Por sua vez, Josué de Castro publica, em 1951, o livro “Geopolítica da Fome”, com uma abordagem sintonizada com o cenário mundial, expandindo seu objeto de estudo também para a realidade de outros países, a exemplo dos latino-americanos e mais uma vez cuidou de desnaturalizar a fome (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016).

Entre 1956 a 1961, assume o presidente Juscelino Kubistchek (JK), que propõe um novo Plano. Dessa vez, o Plano de Metas, com o objetivo de tornar o Brasil um país desenvolvido e industrializado. O plano era subdividido em trinta e uma metas para os setores de energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. Para a alimentação o que estava programado era aumentar a produção de trigo, construir e aparelhar armazéns, matadouros e silos; aumentar o número de tratores em uso na agricultura e a produção de adubos químicos. No setor alimentação, a meta mais alcançada foi a de produção de adubos. Não foi verificada preocupação com incentivo à produção agrícola e auxílio à formação de pequenos produtores. Esse plano levou o País ao endividamento externo, iniciou a inflação e no lado social gerou êxodo rural (BRASIL, 1958).

Em seguida, assume Jânio Quadros, que fica apenas sete meses na presidência, sendo destituído pela fragilidade nas metas do plano político proposto, afastando, assim, a população e perdendo o apoio dos militares. Foi substituído pelo seu vice João Goulart, cujo mandato entre os anos de 1961 a 1964, durante o regime parlamentar, levou a proposição de reformas de base, medidas econômicas e sociais de caráter nacionalista, que previam uma maior intervenção do Estado na economia, com a inclusão de reformas bancárias, fiscais, urbanas, eleitorais, agrárias e educacionais. Esse governo antecedeu o golpe militar, instituindo o regime presidencialista após plebiscito. A intervenção estatal em alimentação e nutrição no final da década de 40, durante os anos 50 até meados de 1964, foi materializada pela continuidade das ações do SAPS, pela criação do embrião da Política Nacional de Alimentação Escolar e início dos programas de assistência ao grupo materno infantil (VASCONCELOS, 2005). O perfil epidemiológico no Brasil, entre 1930 e 1963, descortinava presença elevada de doenças nutricionais, como desnutrição proteico energética, hipovitaminose A, anemia e bócio, que estavam relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico (VASCONCELOS, 2005).

No período de outubro de 1962 a fevereiro de 1964, Josué de Castro estava na Europa, representando o Brasil na Organização das Nações Unidas, e escreveu a obra *Sete palmos de terra e um caixão* fazendo uma análise sociológica do Nordeste. Esse estudo avalia a situação dos países latino-americanos, correlacionando-a com os problemas da região nordestina, comparando limites, semelhanças e divergências. Nessa análise, critica o modelo de formação educativa da América Latina e, conseqüentemente, do Nordeste brasileiro. Salienta que a seca não é a principal causa da pobreza e fome no Nordeste e, sim, uma consequência de uma estrutura socioeconômica que não proporciona meios para a população enfrentar a situação. Ressalta que apenas uma educação que esclareça o sistema político, social e econômico do País é que poderia desmistificar, a seca como fonte de todas as mazelas. Aponta, ainda, que, desde o descobrimento do Brasil, o modelo de colonização herdado de Portugal teve grande contribuição para os problemas do Nordeste e de outras regiões, pois a preocupação foi explorar os recursos sem o cuidado de criar mecanismos que gerassem riquezas suficientes para a região (SANTOS; BEZERRA, 2012).

Durante o golpe militar, entre os anos de 1964 a 1979, as ações voltadas para a alimentação foram mais evidentes nos anos 70 e revelavam uma busca de legitimação do governo, que, para obter apoio da sociedade civil, elaborou e implantou medidas sociais, como a instituição do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e um conjunto de programas sociais de suplementação e abastecimento alimentar (PINHEIRO,2009). O INAN, criado em 1972, no Governo Médici, estava vinculado ao Ministério da Saúde, substituindo a Comissão Nacional de Alimentação. Esse instituto tinha como objetivo formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição e implementar programas, como o Programa Nacional de Alimentação do Escolar, Programa de Suplementação Alimentar, Programa de Complementação Alimentar, Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, Programa de Alimentação do Trabalhador (ARRUDA; ARRUDA,2007).

As ações nessa época foram mais voltadas para a saúde e o combate às doenças carenciais, sendo marcos importantes na adoção de políticas públicas de alimentação e nutrição (ARRUDA; ARRUDA,2007). O contexto social era de altas taxas de desemprego e inflação elevada, e o quadro epidemiológico apresentava alta prevalência de desnutrição e doenças carenciais, mostrando que 46,1% das crianças menores de 5 anos tinham desnutrição energético proteica, enquanto adultos e idosos do sexo masculino (24,3%) e feminino (26,4%) também apresentavam desnutrição. O consumo energético era inferior às necessidades nutricionais recomendadas pela Organização Mundial de Saúde em 67,0% da população (VASCONCELOS, 2005; COUTINHO, 1991; BRASIL,1976).

Diante dessa realidade, foram então criados o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição e o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. O público alvo era gestante, nutrízes, crianças de baixa renda com até 7 anos e escolares de 7 a 14 anos. O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição permaneceu em vigor por um ano (1973-1974) e teve sua execução prejudicada por questões administrativas. O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (1976) tinha ações voltadas para o combate à desnutrição adotando medidas de suplementação alimentar, apoio ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador, apoio à pesquisa, à formação de recursos humanos (SILVA,1995).

O PRONAN realizava ainda atividades de complementação e apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Alimentação do

Trabalhador e no recém-criado Sistema de Vigilância Sanitária (ARRUDA; ARRUDA, 2007). A criação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), em 1976, foi um fato marcante no desenvolvimento das políticas de alimentação e nutrição, retomando, após a extinção do SAPS, o desenvolvimento de ações direcionadas para atender às necessidades básicas de alimentação e saúde dos trabalhadores (COHN, 1995; PESSANHA, 2002).

Além desses programas, durante o governo de João Figueiredo (1979-1985), quando o Brasil estava saindo da ditadura militar e migrando para um processo democrático, foram ainda implantados pelo PRONAN os programas Nutrição em Saúde, Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda, Racionalização da Produção de Alimentos Básicos, Incentivo ao Aleitamento Materno, Combate às Carências Nutricionais Específicas, Complementação Alimentar (SILVA,1995).

Em 1985, no Governo Sarney (1985-1990), primeiro presidente civil após mais de vinte anos de regime militar no Brasil, a maioria dos programas criados pelo PRONAN permaneceu, sendo criados outros programas como: Alimentação dos Irmãos do Escolares, Leite para Crianças Carentes (Programa do Leite) e Programa de Alimentação Popular. O programa Nutrição em Saúde passou a ser denominado Programa de Suplementação Alimentar (SILVA,1995). O programa do Leite foi criado na rota contrária da que tomavam os estudiosos na época e dissociado de qualquer outra intervenção da saúde ou produção agrícola (PELIANO,2010). Neste governo, foi elaborado um documento técnico denominado Segurança Alimentar: proposta de uma política de combate à fome pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), visando autossuficiência na produção de alimentos e atendimento das necessidades alimentares da população, mas não chegou a ser implantada. O referido documento utilizou a expressão segurança alimentar pela primeira vez e enfatizou a dimensão econômica e social da fome (MALUF, 2007).

Durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida em 1986, como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, a proposta dessa política de combate à fome foi discutida, como também a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE,2005). Essa conferência contribuiu para a construção da noção inicial sobre conceito de segurança alimentar (MALUF,2007); contudo, suas recomendações não foram implementadas, pois o Brasil passava por

um período de grave crise econômica, e o governo voltava sua atenção para a elaboração de planos de combate à inflação (VALENTE,2005).

A elaboração desse documento técnico e a forte mobilização social na Conferência em torno de uma proposta de constituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e uma política de combate à fome representaram o desejo de participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas nesta temática e também a importância da criação de um órgão de governo capaz de coordenar ações e programas na área de segurança alimentar e nutricional (MALUF,2007). Com a discussão realizada na I CNAN, o conceito de segurança alimentar é ampliado, para além dos conceitos já presentes da produção e abastecimento, incorporando a este a discussão de acesso, da quantidade e qualidade de alimentos e carências nutricionais (VALENTE, 2002).

A década de 1980 foi um período de ações também limitadas na área de Segurança Alimentar e Nutricional. Mesmo tendo sido elaborados muitos programas ligados à alimentação e à nutrição, o êxito na solução dos problemas nutricionais foi pequeno, e a intensa mobilização da sociedade civil em torno da criação de uma política voltada para a segurança alimentar foi surgindo (BARROS E TARTAGLIA, 2003; VALENTE,2005). A persistência dos casos de desnutrição ampliava o debate em torno da segurança alimentar; a modernização da agricultura e o êxodo rural deixavam mais clara a relação entre renda e acesso aos alimentos. As oportunidades de busca pela renda eram muito escassas, devido à baixa escolaridade e à falta de qualificação da população, revelando um contexto preocupante (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016). Por outro lado, a necessidade de garantir a produção de alimentos em quantidade suficiente e o acesso a essa produção pelas pessoas, associado às relações da insegurança alimentar com a concentração de terra, as questões ambientais, a modernização agrícola, o emprego e as condições precárias de vida eram questões importantes e que precisavam de uma discussão mais abrangente (MALUF,2011). O avanço da globalização e a consolidação das práticas liberais conservadoras (neoliberalismo) agravaram o quadro da miséria nas décadas de 1980 e 1990 (PINHEIRO,2009).

Apesar disso, o final da década de 80 foi um momento de conquista dos direitos sociais, pois a nova Constituição Federal de 1988 fortaleceu as políticas sociais, afirmando a responsabilidade do Estado com a Saúde, a Previdência e a

Seguridade Social dos brasileiros. É imprescindível mencionar que esta foi uma conquista resultante da mobilização popular que estava fortalecida em prol da reforma sanitária e da criação do Sistema Único de Saúde - SUS (AGUIAR, 2011). Como fator limitante para as saídas apontadas pela Constituição para a Seguridade Social, ressalta-se que o contexto social de nascimento dessa Constituição era de redução de gastos públicos e crescente privatização dos serviços, associado à subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste econômico (YASBEK,2004).No tocante à alimentação, a nova Constituição de 1988 não incorporou esse direito, exceto no âmbito da merenda escolar (VALENTE,2005).

O que se observa em relação às políticas na área social desenvolvidas no governo de José Sarney (1985-1989) é que o esforço para estabilizar a economia do Brasil resultou em uma diluição destas políticas, sendo que, na área da alimentação e nutrição, apenas cinco programas foram mantidos, além de algumas ações dirigidas a grupos populacionais específicos e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) (VASCONCELOS, 2005).

Além desse fato, o governo de Fernando Collor (1990-1992) enfraqueceu ainda mais as políticas sociais, devido à redução dos recursos financeiros e humanos para a realização das ações de SAN; e as irregularidades administrativas na gestão dos recursos financeiros dos programas ocasionou a desestruturação e até extinção de quase todos os programas de alimentação e nutrição implantados no governo anterior (ARRUDA; ARRUDA, 2007; COSTA; PASQUAL, 2006). Esse desmonte, na verdade, atingiu todas as políticas sociais, que eram acusadas nesse período como responsáveis pelo esvaziamento dos cofres públicos (MONTANO,2003).

Durante o governo Collor, foram mantidos apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de suplementação Alimentar e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). A centralização da compra de alimentos e consequente distribuição destes aos municípios brasileiros foi caracterizada pelo fornecimento de alimentos industrializados, como embutidos, leite desnatado enriquecido e outros (VASCONCELOS,2005). Em agosto de 1990, foi regulamentado o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), visando subsidiar a elaboração de políticas e a adoção de medidas de prevenção e controle de problemas alimentares e nutricionais detectados, mediante a produção de informações que permitissem a detecção, descrição e análise dos problemas

alimentares e nutricionais, sua distribuição geográfica e grupos populacionais de risco (COHN, 1995; PESSANHA, 2002). Os resultados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, realizada em 1989, que identificou redução da desnutrição, com exceção do Nordeste, e aumento dos casos de excesso de peso entre adultos e idosos, também foram pouco utilizados para nortear ações na área nesse novo governo (SILVA,1995).

Em 1992, o “Movimento dos Caras Pintadas” exigiu o *impeachment* do Presidente Collor, pois seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção e ficou sem condições de comandar politicamente o País. Após intensa organização da sociedade civil, o *impeachment* foi conseguido, assumindo o Presidente Itamar Franco em dezembro de 1992. A divulgação do Mapa da Fome no Brasil pelo IPEA no ano de 1993, mostrando que mais de 32 milhões de brasileiros passavam fome e quase 70% da população não se alimentavam suficientemente bem para ter saúde e uma vida digna, influenciou o novo governo a tentar mudar a forma de lidar com o combate à fome e à desnutrição no Brasil. Foi criada uma comissão para elaborar um Plano de Combate à Fome e à Miséria que pretendia incorporar ações na área social e econômica, concentradas na geração de emprego e renda, política agrária e agrícolas (BARROS E TARTAGLIA, 2003). Nessa época, foi criado o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), para distribuição gratuita de alimentos às populações carentes através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com participação dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil, representada pelas comissões municipais de alimentação (VALENTE,2005).

Também houve a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), de caráter consultivo, visando propor soluções para o combate à fome e desnutrição no Brasil. Foi integrado inicialmente por oito Ministros de Estado (Saúde, Educação, Bem-estar Social, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Agricultura e Secretaria Geral da Presidência da República) e por 21 cidadãos brasileiros representando diversos segmentos da sociedade civil (PELIANO, 1993; HEYMANN E PANDOLFI, 2005; VALENTE,2005). Esse conselho impulsionou a elaboração de um Plano de Combate à Fome e a Miséria pelo Movimento Ética pela Política junto com o Partido dos Trabalhadores, entregue ao então presidente Itamar Franco (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016; COSTA; PASQUAL, 2006; VASCONCELOS, 2005).

Na prática, a mudança de discurso do governo e a inserção da participação da sociedade civil na execução da política de alimentação e nutrição resultaram na continuidade de ações assistencialistas voltadas para a distribuição de alimentos. Por outro lado, a dificuldade de articulação com as instituições, a precariedade de funcionamento e a falta de recursos financeiros dificultaram a atuação do CONSEA (BARROS E TARTAGLIA, 2003). Uma conquista importante do CONSEA no governo de Itamar Franco foi a descentralização do PNAE em direção aos municípios e às próprias escolas (ANDRADE, 2014).

Ainda em 1993, foi instituída a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, tendo como objetivo inicial: “tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução” (HEYMANN E PANDOLFI, 2005, p. 179). A mobilização social teve o apoio de coletivos fortalecidos na década de 80, organizados nas lutas por direitos, como os militantes da nutrição e da saúde coletiva, como também da agricultura (ARRUDA; ARRUDA, 2007; COSTA; PASQUAL, 2006); e teve suas discussões iniciadas um ano antes, no Movimento pela Ética na Política, contra a corrupção de Governo Collor (BARROS E TARTAGLIA, 2003; HEYMANN E PANDOLFI, 2005). A Campanha do Betinho, como ficou conhecida, mobilizou os brasileiros e criou comitês de combate à fome em todo o Brasil, sendo articulada em torno do lema “Quem tem fome, tem pressa” (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016; COSTA; PASQUAL, 2006; VASCONCELOS, 2005). No final de 1993, houve a promoção do Natal sem fome que foi a marca registrada da Ação da Cidadania (HEYMANN E PANDOLFI, 2005).

Essa campanha influenciou as ações do governo Itamar Franco para a criação do Plano de erradicação da fome e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, funcionando por um ano (1993 a 1994). Tanto a Ação da Cidadania como o Conselho recém-criado tinham suas atividades norteadas pelos resultados do Mapa da Fome, descritos anteriormente (HEYMANN E PANDOLFI, 2005).

O primeiro comitê da Ação da Cidadania foi criado no Rio de Janeiro, tendo um papel coordenador das ações, devido à intensa participação de comitês locais, estendendo-se por todo o Brasil. As agências do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal passaram a financiar o movimento, instalando comitês em todo o País (RODRIGUES, 1994). Também empresas privadas, escolas, sindicatos, igrejas, associações profissionais e organizações comunitárias aderiram ao movimento e

criaram os comitês para discutir sobre a fome e a miséria. A arrecadação e distribuição de alimentos era a principal atividade nos comitês, no entanto ao longo dos anos a preocupação com a criação de cursos em diversas áreas, o estímulo ao plantio de sementes, a criação de empregos e a busca pela construção de moradias foram ações desenvolvidas pelos voluntários (MAGALHÃES, 2002).

O sucesso das ações dessa campanha era inegável nos seus primeiros meses, e, em 1994, a bandeira da Ação da Cidadania incorporou a geração de emprego e renda, associado à luta contra a fome e a miséria. Nesse ano, o governo colocou as ações de combate à fome em segundo plano, elegendo como prioridade o lançamento do Plano Real, conjunto de medidas de combate à inflação. Nesse contexto, a mobilização nacional do Natal sem fome foi bem menor que a de 1993 (HEYMANN E PANDOLFI, 2005).

A Ação da Cidadania foi reflexo da transição nos espaços de negociação entre Estado e sociedade civil, estabelecendo parcerias entre movimentos sociais e iniciativas de governo nos anos 90:

Após um longo processo em que a negação ao Estado e a qualquer institucionalidade política é revista, os movimentos sociais passam a buscar espaços de negociação mais amplos. Parcerias intersetoriais e interinstitucionais surgem como desdobramento de um discurso menos rígido acerca das possibilidades de interação e, também, construção pactada de iniciativas públicas para a solução dos problemas sociais (MAGALHÃES, 2002, p.126).

Dessa forma, o movimento supracitado apontou uma transição e uma alternativa diferente de intervenção contra a pobreza e a miséria, mostrando que era possível desenvolver ações conjuntas com o Estado e a sociedade civil, sempre buscando superar os desafios e tensões, no intuito de consolidar novas redes associativas e reverter o isolamento social (MAGALHÃES, 2002), impulsionando a criação de muitas organizações não governamentais (HEYMANN E PANDOLFI, 2005). Além disso, foram contribuições do movimento organizado por Betinho a politização do tema fome conseguiu ampla mobilização e participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, por meio do CONSEA (PELIANO, 1994)

A mobilização popular também conseguiu realizar em 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Brasília (ARRUDA; ARRUDA, 2007; COSTA; PASQUAL, 2006). O tema dessa I Conferência foi “Fome,

questão nacional”, cujo relatório final exprimia a preocupação com a concentração de renda e de terra, vista como um dos principais determinantes da fome e miséria no País. Houve forte mobilização dos estados, principalmente pelos comitês da Ação da Cidadania, e de movimentos sociais em nível nacional, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e outras, acompanhadas de suas representações estaduais. Afora a mobilização obtida, a conferência deixou como legado um conjunto de resoluções que seriam orientadoras dos próximos passos do movimento pela segurança alimentar no País, que não foram efetivadas em virtude da redefinição da orientação da política social, não mais reconhecendo o combate à fome como uma prioridade (MENEZES,2010).

O período de 1992 a 1994 foi marcado por intensa mobilização da sociedade civil em torno do tema da fome e da miséria, pela luta por ética na política, e resultando “na tentativa de implantação, pela primeira vez, de uma política de combate à fome no País” (VALENTE, 2005).

Em 1995, logo após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional aprovado no governo anterior e criação do programa Comunidade Solidária como estratégia de combate à pobreza e à fome. Muitos programas implantados nos governos anteriores foram incorporados na agenda básica do Comunidade Solidária, com alterações na sua execução, como Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, Programa de Distribuição de Alimentos – PRODEA, Programa de Combate às Carências Nutricionais, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT (BARROS E TARTAGLIA, 2003). Em resposta às críticas a sua insensibilidade social, o governo criou uma “política social” baseada na elaboração de novos programas, como os de transferência direta de renda (COSTA; PASQUAL, 2006). O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde instituiu o Bolsa Alimentação, um dos principais programas de transferência de renda, destinado às famílias de baixa renda com gestantes, nutrízes e crianças até 6 anos de idade em situação de risco nutricional e atuava em caráter complementar ao Bolsa Escola, voltado para as famílias com crianças em idade escolar (BRASIL,2008b).O Comunidade solidária, no entanto, não se estruturou como política pública, e, sim, como ações emergenciais e

assistencialistas que não englobavam todas as dimensões necessárias para uma política pública e não houve muita participação da sociedade civil (SILVA, 2014).

A SAN sofre mais um período de retrocesso com a extinção do CONSEA e do INAN, além da desestruturação de muitos programas referentes à essa área no País. Mesmo nesse contexto, as organizações da sociedade civil atuantes na época da I Conferência, continuaram na luta pela política de SAN e conseguiram uma vaga para participarem na Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, no ano de 1996. Dessa participação houve a ampliação do conceito de segurança alimentar e a incorporação do termo nutricional, ressaltando a importância da interdependência desses termos (MENEZES, 2010).

Nesse mesmo ano, a Ação da Cidadania incorporou a necessidade de luta pelo acesso à terra, além do combate à fome, geração de emprego e renda. Mas não obteve êxito, principalmente pela nova realidade política institucional do País, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, marcada por medidas de enxugamento da máquina pública, quebra de monopólio do petróleo e privatizações de empresas estatais. No final de 1995, foi observado declínio da Ação da Cidadania com o fechamento de muitos comitês e pouco espaço na mídia (HEYMANN E PANDOLFI, 2005).

Embora o governo FHC tenha significado atraso para a trajetória de SAN, uma medida importante foi a constituição do Comitê de Trabalho em Segurança Alimentar do Conselho da Comunidade Solidária, para discutir tecnicamente a SAN e apresentar um documento que representava o País na Cúpula Mundial da Alimentação, firmando compromisso de reduzir pela metade o número de pessoas com desnutrição até 2015 (COSTA; PASQUAL, 2006).

Nesse contexto, informações sobre a disponibilidade de alimentos para consumo nos domicílios foram apresentadas pela Pesquisa de Orçamento Familiar nos anos de 1987/88 e 1995/96, demonstrando que houve redução de despesas alimentares e com vestuário; aumento de gastos com habitação, transporte urbano, assistência à saúde e educação. A tendência observada, entretanto, foi uma sinalização de mudança na composição da cesta alimentar, pois houve aumento nas quantidades consumidas de carne bovina (de primeira e segunda), frango e biscoito e queda acentuada do consumo de farinha de trigo, leite de vaca, arroz polido, feijão, pão francês e macarrão. Aparentemente, a melhoria da capacidade de compra dessas famílias – seja pelo incremento de renda, seja pela queda de preços

dos alimentos –, significou maior diversificação na cesta de consumo alimentar, com aumento de participação de itens considerados superiores (BRASIL,1989; BRASIL,1997).

No entanto, as despesas com alimentação foram o item de maior gasto no orçamento das famílias. A participação dessas despesas, apesar da tendência declinante desde a década de 80, ainda representou um percentual bastante elevado, principalmente para as famílias de menor renda. Outro fenômeno observado nas duas Pesquisas de Orçamentos Familiares foi o processo de déficit orçamentário das famílias nos estratos de renda baixa e intermediária, que, em média, gastavam mais do que recebiam (BRASIL,1989; BRASIL,1997).

Diante da realidade sobre a disponibilidade de alimentos, má alimentação e o contexto institucional de reformas do estado nos moldes neoliberais, o movimento da sociedade civil, diante de mais retrocessos do Estado na questão da segurança alimentar e nutricional, organiza-se, mais uma vez, e cria o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998, atualmente denominado de Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), incorporando, aproximadamente, 100 organizações, entre organizações não governamentais, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra, instituições acadêmicas e outras. Visava-se, naquele momento, a participação mais articulada entre essas organizações da sociedade civil para elaboração de ações de SAN em nível local. Ressalte-se que, mesmo com o desafio desse fórum de retorno às atividades do CONSEA Nacional, isso não aconteceu (MENEZES,2010; TAVARES; LEAL, 2012).

Por outro lado, no governo de FHC, observava-se que apenas o Ministério da Saúde realizava discussões acerca da alimentação e nutrição na perspectiva da segurança alimentar, através da Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), demonstrando poucas ações intersetoriais nesse governo. Essas discussões subsidiaram a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, aprovada em 1999, que orientava a construção de uma política de SAN, fruto de conhecimentos, debates e experiências acumuladas desde a década de 1930, com os primeiros trabalhos de Josué de Castro (BRASIL,2008b). A Política Nacional de Alimentação e Nutrição integrante da Política Nacional de Saúde, inserindo-se, ao mesmo tempo, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, teve como propósitos:

...a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (BRASIL,2008a, p 17).

Para o alcance desses propósitos, as diretrizes dessa política foram:

Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; monitoramento da situação alimentar e nutricional; promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; desenvolvimento e capacitação de recursos humanos (BRASIL,2008a, p 17).

Uma política que vise garantir segurança alimentar à população deve englobar diferentes segmentos da sociedade e da cadeia produtiva. A ausência de preocupação com soluções estruturais para o combate à fome, de financiamento e de controle social evidenciados na Política de Alimentação e Nutrição no Brasil, dissociação de questões econômicas, como redistribuição de renda e geração de emprego, foram desafios apontados para institucionalidade na área, que não se apresentaram ao acaso, sendo influenciados por interesses de mercado (BARROS E TARTAGLIA, 2003). A permanência de práticas assistencialistas, clientelistas, a ausência de reconhecimento dos direitos sociais por parte do Estado levaram ao acúmulo de carências que desafiavam soluções e deixavam de lado uma grande parcela da população descoberta de sistema público de proteção social, revelando uma trajetória repleta de descontinuidades nas ações políticas voltadas para o combate à fome e à pobreza (YASBEK,2004).

Como uma reação a essa política neoliberal, a sociedade civil continuava amadurecendo sobre a importância da implantação de ações de combate à fome e à pobreza, dentro desse contexto sociopolítico e econômico, ganhando força e ampliando as discussões com o passar dos anos. Na década de 90, o debate sobre a fome foi ampliado, e as discussões giravam em torno de termos mais abrangentes e maior enfoque na preocupação com a segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação, fruto das discussões nos movimentos sociais e nas conferências (BELIK,2003; NASCIMENTO,2010).

Nesta direção, as mudanças na forma de enxergar a fome e suas determinações sociais foram decisivas para a construção de novos conceitos, como o da Segurança Alimentar e Nutricional, e de novas estruturas pautadas na

intersetorialidade para a execução das políticas públicas de combate à fome e à pobreza. O amplo conceito de SAN construído nesta perspectiva exigiu uma organização mais sistêmica para as intervenções e aumentou a pressão da sociedade civil para incluir na agenda de governo a construção de uma política de SAN intersectorial e participativa (BURLANDY,2009). O desejo de uma política pública voltada para a SAN emerge apenas durante a década de 1990, mas, somente nos anos 2000, inicia sua consolidação com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O debate público sobre a proposta de formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira foi iniciado em 2001 pelo Instituto de Cidadania, no governo paralelo do partido dos trabalhadores, com a participação de organizações populares, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, especialista na área de segurança alimentar. As discussões levavam em consideração a situação da fome no Brasil e no mundo, analisando as políticas existentes na área e apresentando a alimentação como um direito humano básico, revelando a necessidade de priorizar o combate à fome e à pobreza no Brasil. A referida proposta enfatiza que a fome não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos, e, sim, por um conjunto de fatores associados, sendo determinantes os baixos salários, taxa de desemprego elevada, elevada concentração de renda, insuficiência de oferta de produtos agropecuários, problemas na distribuição e comercialização, dificultando o acesso aos alimentos. No enfrentamento desse problema, seria necessário que a política de SAN tivesse um componente educativo e fosse capaz de organizar a sociedade em defesa dos direitos, visando à autonomia (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Essa política deveria abranger ações estruturais (voltadas para combater as causas da fome), como programas de geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, alfabetização de adultos, reforma agrária e bolsa-escola e renda mínima; ações específicas (voltadas para garantia do acesso ao direito à alimentação) instituídas pelo Programa Cupom de Alimentação, doações de cestas emergenciais, segurança e qualidade dos alimentos, ampliação do PAT, combate à desnutrição infantil e materna, ampliação da merenda escolar e outros; ações locais, que visavam garantir o abastecimento alimentar em nível estadual e municipal com programas para as áreas metropolitanas – como

restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, novo relacionamento com as redes de supermercados –; programas para pequenas e médias cidades – como banco de alimentos, parceria com varejistas, agricultura urbana –; programas para áreas rurais, como apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo (INSTITUTO CIDADANIA, 2001; SILVA et al, 2010).

Sendo assim, as ações do Fome Zero se enquadram em quatro eixos articuladores: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de inserção produtiva e articulação, mobilização e controle social, sendo as ações mais diretamente voltadas para o combate à fome e à desnutrição no Brasil; consolidação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN, integrado a outros sistemas, como o SUAS, o SUS, e também interagindo com outras políticas, como a de transferência de renda, e com outras ações fora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visando assegurar a soberania alimentar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, percebeu-se um interesse político para legitimar as ações de SAN e abertura para participação social. Foi implementado o Programa Fome Zero, sendo definidos os programas estruturais, específicos e locais, conforme a proposta discutida pelo Instituto de Cidadania descrita anteriormente. Foram também unificados os programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF); reativado o CONSEA e criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) (MALUF; REIS, 2013b; TAVARES; LEAL, 2012). O Programa Fome Zero recuperaria a agenda de combate à fome e à miséria, tendo como objetivo principal a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira.

Para a instituição do SISAN no Brasil, o passo inicial foi a constatação dos dados alarmantes de fome no País (problema), chamando a atenção da sociedade civil, grupos de interesse, mídia para que a situação fosse percebida como importante enquanto problema a ser solucionado, apresentando uma ação intervencionista para modificar o problema, que, no caso, foi apontada pelo governo paralelo, através do Instituto de Cidadania, uma proposta para o combate à fome, denominada Fome Zero. A problemática da fome foi amplamente discutida, mostrando a relação dos determinantes econômicos, sociais e culturais nesse contexto, tornando pública uma estratégia de intervenção oriunda da sociedade civil

que poderia ser efetivada pelo governo. Durante duas décadas, o debate sobre a fome foi discutido até conseguir sua inserção na agenda.

Em todo esse processo, o presidente Lula foi o empreendedor dessa política, negociando com o apoio de atores visíveis (Poder Legislativo, grupos de interesse, opinião pública, por exemplo) e invisíveis (pesquisadores, acadêmicos, assessores parlamentares, servidores públicos), criando uma janela de oportunidades para a inserção do combate à fome na agenda governamental, pois existia um problema (fome), um *feedback* de programas anteriores, que não impactaram no combate à fome (fluxo de problemas), e também um clima político nacional propício, um governo novo, forças políticas favoráveis (fluxo político); tudo isso aliado a uma proposta política com viabilidade técnica, apoiada pela sociedade civil (fluxo soluções). Nesse momento, o governo assumiu uma responsabilidade pública frente ao problema, reconhecendo a necessidade de inserir na agenda governamental uma política pública viável técnica e financeiramente para a garantia da SAN.

No entanto, não obstante a SAN estar inserida na agenda política, isso não significava resolução do problema; era preciso um exercício contínuo para manter esse problema como algo importante a ser controlado. A luta política para que seja dada atenção a um problema e não a outro passa por uma discussão sobre o orçamento público, que não consegue suprir todas as necessidades sociais; e ainda é direcionado para as ações das políticas econômicas, deixando as políticas sociais com financiamento insuficiente para consolidação dos programas necessários, como é o caso da PNSAN.

Nesse contexto, e visando estimular a organização da sociedade civil em torno do tema SAN, foi recriado, em 2003, o CONSEA, no início do mandato do Presidente Lula. Dez anos depois da primeira conferência, esse conselho realizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), na cidade de Olinda, Pernambuco, cujo tema central foi “A construção de uma política nacional de SAN”, visando estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de curto e longo prazo. A partir dessa conferência, o conceito de SAN foi adotado oficialmente. A II CNSAN foi um momento decisivo de discussões sobre a política de segurança alimentar e nutricional como parte da política de seguridade social e do sistema de proteção social brasileiro (BRASIL, 2004).

A participação da sociedade civil no CONSEA era representada principalmente, pelo Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida; Associação Brasileira da Indústria Alimentícia; Confederação Nacional dos Municípios; IBASE; Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional ; Casa Civil ; ONG de Direitos Humanos; Articulação do Semiárido; Associação Evangélica Brasileira; Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política ; Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; Confederação Geral dos Trabalhadores. O CONSEA também criou um grupo de trabalho integrado pelo Ipea, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Organizações não governamentais e conselheiros representantes da sociedade civil para discutirem as diretrizes de políticas de segurança alimentar e nutricional a serem consideradas nas negociações comerciais internacionais. Um grupo com uma preocupação relevante, principalmente para a manutenção, a proteção e a sobrevivência da agricultura familiar e sua consequente influência sobre a segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2005).

Após a recriação do CONSEA Nacional, muitos conselhos estaduais e municipais foram criados, visando elaborar diretrizes para a política local e articular a participação da sociedade civil. No início de 2006, esses conselhos estavam instituídos em 248 municípios e em 27 estados brasileiros (BRASIL, 2007).

Ressalte-se que, pela primeira vez, no Brasil, a sociedade civil foi chamada a contribuir nos processos de construção e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e que essa política traz uma proposta intersetorial que envolve setores governamentais e não governamentais, sendo a participação social também elencada como um de seus princípios. O quadro nutricional era preocupante, pois os padrões de consumo alimentar registrados na POF(2002-2003) indicavam persistência de consumo excessivo de açúcar; permanência de insuficiente consumo de frutas e hortaliças; aumento no aporte relativo de gorduras em geral e de gorduras saturadas e redução no consumo de alimentos tradicionais na dieta do brasileiro, como arroz, feijão, raízes e tubérculos, ovos e aumento do consumo de produtos industrializados, como biscoitos e refrigerantes (aumento de 400%). Por outro lado, o estado nutricional da população sofria modificações em função do consumo alimentar evidenciado, com a desnutrição da população adulta reduzindo, enquanto o sobrepeso aumentava,

estando presente em 40,0% da população, independente do sexo, e a obesidade atingindo 8,9% em homens adultos e 13,1% em mulheres adultas (BRASIL,2004).

Comparando-se estimativas da POF (2002-2003) com estimativas de pesquisas anteriores realizadas no País em 1974-1975 (Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF) e em 1989 (Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN), em relação ao estado nutricional, são evidenciados declínio da desnutrição, tanto para homens quanto para mulheres, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, e crescente aumento do sobrepeso e obesidade entre os homens, duplicando o sobrepeso e triplicando a obesidade, entre a primeira e a terceira pesquisa. Entre as mulheres, também houve aumento do sobrepeso e obesidade, em proporções distintas entre as pesquisas, aumentos de cerca de 50% entre 1974-1975 e 1989 e relativa estabilidade entre 1989 e 2002-2003 (BRASIL,2004).

O quadro nutricional descrito era desafiador, sendo importantes ações de combate à fome associadas a ações de controle do sobrepeso e obesidade; preocupação com acesso aos alimentos em quantidade e qualidade; ações voltadas para a formação sobre alimentação e nutrição, visando reorientar os hábitos alimentares e resgatar a cultura alimentar do brasileiro e também instituir formas de controle sobre a venda de produtos industrializados, cujo aumento de consumo contribuiu para as alterações do perfil nutricional.

Em face disso, a Estratégia Global em Alimentação, Atividade Física e Saúde, aprovada em 2004, alertou o governo brasileiro para o enfrentamento desses problemas, que exigem a adoção de políticas públicas e ações intersetoriais que, além de informarem e educarem os indivíduos, possibilitem a criação de medidas fiscais para tornar mais acessíveis os alimentos saudáveis, de normas para publicidade de alimentos não saudáveis, de normas para maior controle da produção de alimentos industrializados, de um ambiente que estimule a adoção de práticas de atividade física. A adoção de políticas de segurança alimentar e nutricional, bem como a integração do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a produção local de alimentos e a agricultura familiar, favorecendo a oferta de frutas e hortaliças nas escolas e comunidades, associadas à agenda da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, também são ações importantes para controlar a situação nutricional. Além disso, o governo precisa incluir monitoramento do estado nutricional da população, visando ampliar as intervenções no campo da saúde e nutrição (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2004).

Por outro lado, em que pesem os avanços na participação e controle social, foi possível identificar, após o primeiro ano do governo Lula, algumas dificuldades, como: a falta de comunicação efetiva entre CONSEA e governo e necessidade de definição mais clara do papel do conselho na formulação, implementação, acompanhamento e revisão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do programa Fome Zero. Por outro lado, na gestão da SAN, a complexidade dessa política e a dificuldade do órgão gestor de fazer as articulações necessárias na prática, promovendo a intersetorialidade, foram os principais entraves (BRASIL, 2005).

Além disso, a falta de entrosamento entre os diversos setores que participam das ações do Fome Zero e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, com a fusão de três instituições – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família – trouxeram descontinuidade das ações na área de Segurança Alimentar e Nutricional, não obstante essa fusão representar um ganho social imenso, integrando a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social. De modo geral, a formulação da política de Segurança Alimentar e Nutricional ainda permaneceu carente de melhor equacionamento, pois os esforços estavam em torno da implementação do Programa Fome Zero (BRASIL; 2004; BRASIL, 2005). A PNSAN precisava ainda de definições sobre financiamento e necessitava buscar a garantia do direito à alimentação na constituição para atingir seus objetivos (BRASIL, 2008).

Mesmo diante desses desafios e como resultado de um longo processo de construção do conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil, foi elaborada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências. Está estruturada em três capítulos (Disposições gerais, Do SISAN, Disposições finais e transitórias). No primeiro capítulo, a lei apresenta definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará

políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, abrangendo:

... I) ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; II) conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III) promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV) garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população; V) produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI) a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país (BRASIL, 2006, Art. 1º, 4º).

Esse capítulo inicial afirma, ainda, que a alimentação adequada é um direito fundamental a todo ser humano e declara que é obrigação do Estado garantir a construção de políticas e ações, considerando as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, visando à promoção e garantia desse direito. Apresenta o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, descrevendo a abrangência da SAN e enfatizando que o direito à alimentação adequada deve respeitar a soberania alimentar, que confere o direito aos países de decidirem sobre produção e consumo de alimentos. Ressalta, ainda, a importância da promoção da cooperação técnica com outros países. Os capítulos seguintes dispõem sobre o SISAN, descrevendo finalidade, princípios, diretrizes, objetivos desse sistema, seus integrantes e respectivas atribuições e composição, e determinam que a composição atual do CONSEA seria mantida, ficando a realização das próximas conferências ficando sob sua responsabilidade (BRASIL, 2006).

O Estado brasileiro, ao aprovar a LOSAN, assume, por meio de uma política permanente, independente das mudanças de governo, a desafiadora obrigação de prover, promover, proteger, fiscalizar e monitorar a segurança alimentar e de instituir mecanismos de participação e controle da sociedade civil na exigência desse direito, representando assim:

...um marco fundamental na construção da sustentabilidade de ações, programas e espaços institucionais. No entanto, a efetividade e capacidade

de produzir uma inflexão no tratamento público da questão alimentar e nutricional dependem fortemente da forma como os governos locais implementam e avaliam esse conjunto de instrumentos regulatórios (BURLANDY,2013, p.94).

Ainda que carecendo de fontes estáveis de financiamento, a institucionalização amplia o espaço para debates afins, dando crescente visibilidade ao tema na agenda pública e um novo direcionamento para a política de alimentação e nutrição no Brasil.

No ano seguinte, após a publicação da LOSAN, visando atender o disposto nessa legislação, foi instituído o Decreto N° 6.273, de 23 de novembro de 2007, que cria a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), para garantir a intersectorialidade das ações de SAN na política, através de articulação e integração dos órgãos e entidades ligados à área de segurança alimentar e nutricional em âmbito federal e relaciona as competências desse órgão que são: elaborar as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em conformidade com as orientações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; coordenar, monitorar e avaliar os impactos da política e do plano; monitorar e avaliar, no plano plurianual e nos orçamentos anuais, a destinação e utilização de recursos em ações de SAN; assegurar análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos do governo (BRASIL,2011).

Fazem parte da CAISAN representantes do poder público no CONSEA e ministros de Estado da Casa Civil, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; das Cidades; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Fazenda; do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Saúde; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; da Ciência e Tecnologia; das Relações Exteriores; e representantes de secretarias especiais, conforme Decreto N° 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, composição e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011).

Para que a intersectorialidade realmente ocorra, é necessário construir espaços com objetivos comuns que facilitem a troca de saberes e interação no processo de elaboração, formulação e execução das políticas sociais, sendo importante a participação efetiva dos técnicos e gestores no momento do

planejamento da política, com apoio político dos governantes. É desafio estabelecer esse princípio pela cultura organizacional estabelecida que privilegia ações setoriais individuais e pela falta de vontade política (NASCIMENTO, 2010).

Um outro desafio refere-se ao fato de que o direito à alimentação ainda não estava garantido na constituição, e a política não estava implementada, sendo necessário seguir na luta por essas conquistas. Nesse sentido, a III CNSAN realizada em 2007, em Fortaleza, Ceará, tendo como tema central “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN”, apontou como prioridades elaboração de estratégia de implementação da Política Nacional de SAN; implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e definição das formas de avaliação; construção de um sistema de monitoramento da política em nível estadual, federal e municipal e criação do Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como elemento do SISAN (BRASIL,2008c). Essa conferência contribuiu também para aprovação da Emenda Constitucional que reconhece a alimentação como um direito humano fundamental.

Assim, em 2010, o direito humano à alimentação foi incluído na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional N° 64, de 4 de fevereiro de 2010, e o artigo 6º da Constituição foi alterado para introduzir a alimentação como direito social (BRASIL,2010). Nesse mesmo ano, também foi publicado o Decreto N° 7.272, que regulamentou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, fortalecendo a possibilidade de efetividade da segurança alimentar como política pública.

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi um marco para a institucionalização da PNSAN no Brasil, priorizando a intervenção do Estado para a garantia do DHAA e atendendo aos anseios da sociedade civil organizada. A política de governo avançou para se tornar uma política de Estado. Nesse sentido, as ações de SAN devem ser garantidas em todos os governos, voltadas para todos os segmentos da população, garantindo participação equitativa da sociedade civil na formulação e implantação da política de SAN em espaços de participação e controle social; definição de atribuições em cada nível do governo no planejamento, implementação e monitoramento de políticas; articulação entre as dimensões alimentar e nutricional da política e entre orçamento e gestão (BURLANDY, 2013).

Foram muitos os avanços obtidos no combate à fome ao final do mandato do Presidente Lula, atribuídos às políticas sociais instituídas, crescimento econômico

e à valorização do salário mínimo (MONTEIRO et al, 2009). No entanto, o perfil nutricional da população brasileira apontado pela Pesquisa de Orçamento Familiar 2008/2009, em comparação com o mencionado pela Pesquisa Nacional de Saúde realizada em 1989, Pesquisa de Orçamento Familiar 2002/2003, e o estudo do ENDEF em 1974-1975, demonstrou diminuição da desnutrição a cada inquérito em crianças de 5 a 9 anos, embora concentrada nas famílias com os mais baixos rendimentos (BRASIL,2010). Essa redução foi associada à melhoria da escolaridade das mães, do poder aquisitivo das famílias de mais baixa renda e maior cobertura dos serviços de saúde e do saneamento (PNAD,2008). Ao longo dos quatro estudos, foi crescente o aumento de sobrepeso e obesidade entre adolescentes e adultos, de ambos os sexos, em todos os estratos de renda, promovido pelas mudanças nos padrões de alimentação com substituição crescente de alimentos básicos (arroz, feijão, hortaliças) por alimentos industrializados (biscoitos, comidas prontas, refrigerantes, carnes processadas) e aumento do sedentarismo na população (LEVY-COSTA et al., 2005; PNAD,2008).

Como medidas de controle integradas à política de segurança alimentar e nutricional, foram aprovadas diretrizes nacionais para alimentação saudável e liberado o repasse de financiamento do governo federal para as ações de promoção da alimentação saudável e atividade física nos municípios, incluído-se metas nacionais para a redução da obesidade no Plano Nacional de Saúde, e a regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (BRASIL,2010).

Com relação à política de segurança alimentar e nutricional, ressalta-se que as ações desenvolvidas pelo Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa de Cisternas e o Programa Nacional de Alimentação do Escolar foram consideradas exitosas, mas o Programa Fome Zero, depois incorporado como Estratégia Fome Zero, não conseguiu aprofundar e refundar uma política de abastecimento para as populações urbanas; registrou um avanço muito tímido no tocante às providências de se repensar o Programa de Alimentação do Trabalhador, e a articulação na organização de um programa de educação alimentar para a população brasileira precisa ser revista (BELIK,2010). Dentre os desafios para a continuidade da consolidação da política de segurança alimentar e nutricional instituída, destacam-se: o fato de o Fome Zero não poder ser atrelado à Assistência Social, o aumento do

preço dos alimentos, a necessidade de manter e ampliar os investimentos nas políticas sociais e a dificuldade de integração entre as políticas (SILVA,2010).

Por outro lado, em que pesem todos os avanços de institucionalização da política de SAN, a falta de clareza sobre as formas de operacionalização do Programa Fome Zero e o fato de o Programa Bolsa Família ter se tornando prioridade do Estado brasileiro contribuíram para uma inflexão no Fome Zero, abandonando-se os seus comitês gestores e privilegiando-se a relação com os poderes públicos estaduais e municipais (BETTO,2010). O Fome Zero possuía um grande conjunto de ações e algumas delas, com pouca capacidade de incidir de fato sobre o problema, pela complexidade e grandeza desse país. Em razão disso, é fundamental fortalecer institucionalmente os municípios que estão, na verdade, na linha de frente do programa (BELCHIOR,2010).

Além disso, após oito anos de implantação da PNSAN, foi observada a necessidade de expansão da implantação das políticas do Fome Zero (principalmente política de educação alimentar, políticas de abastecimento e de sanidade e segurança dos alimentos), avanços na implantação de políticas de forma intersetorial e criação de mecanismos de monitoramento para identificação de famílias em condições de vulnerabilidade à fome no âmbito dos municípios (TAKAGI,2010). Para consolidar as conquistas e abrir novos horizontes e possibilidades, a reafirmação de manter e ampliar os investimentos sociais, instituir o monitoramento da política, criar mecanismos de monitoramento, de avaliação e de acompanhamento do orçamento para verificação da forma de sua execução foram pontos importantes apresentados (SOUSA,2010).

Do ponto de vista da participação social, é inegável que as ações desencadeadas pelo Fome Zero potencializaram a participação social, significando avanços políticos importantes. Mas a insuficiência orçamentária para programas e ações do Fome Zero, atrelada à dificuldade do CONSEA de conseguir estruturar propostas viáveis e consistentes são aspectos importantes, necessitando investimento em formação política entre os conselheiros, visando melhorar a capacidade de negociação para a garantia de manutenção dos direitos e possibilidade de novas conquistas (MENEZES,2010).

Por outro lado, pesquisas para conhecer a insegurança e segurança alimentar são importantes para subsidiar a formulação de ações e programas de SAN. No Brasil, para informações sobre a insegurança alimentar vivenciada pelas

famílias, é utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que classifica a insegurança alimentar (IA) em leve, moderada ou grave. É considerada leve, quando é detectada alguma preocupação com o acesso dos alimentos no futuro e quando há comprometimento da qualidade dos alimentos mediante estratégias que visam manter uma quantidade mínima disponível; é moderada, quando já existe restrição quantitativa de alimentos; grave, quando existe a privação de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais grave, a fome, tanto em adultos como em crianças. A segurança alimentar, nessa escala, é quando a família ou domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades (BRASIL,2014). Essa escala foi incorporada à PNAD nos anos 2004, 2009 e 2013, para diagnóstico da insegurança alimentar em todo o território nacional⁷.

Esse diagnóstico detectou que a proporção de domicílios particulares com algum tipo de IA vem declinando, pois, em 2004, era de 34,9%; em 2009, passou para 30,2 %, e, em 2013, caiu para 22,6%, com predomínio da sua forma leve em 14,8% dos domicílios e concentração na área rural. Por outro lado, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste, foram encontrados domicílios com melhores condições de segurança alimentar, com taxas de 85,5%; 85,1%; 81,8%, respectivamente, sendo superiores à média nacional (77,4%), enquanto, nas regiões Nordeste (63,9%) e Norte (61,9%) foram evidenciadas menores condições de segurança alimentar (BRASIL,2014).

No Ceará, a proporção de domicílios particulares com algum tipo de IA também declinou, pois, em 2004, era de 55,71%; em 2009, passou para 48,31% e, em 2013, caiu para 35,5%, com predomínio da sua forma leve em 23,0% dos domicílios (CEARÁ, 2012; BRASIL,2014). Os dados demostram que nas famílias já existe comprometimento com a qualidade dos alimentos consumidos, preocupação com acesso futuro de alimentos, e essa situação pode levar a aumento das doenças

⁷ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2013), no Brasil, 77,4% dos domicílios estavam em situação de Segurança Alimentar (SA), principalmente na zona urbana. A região Norte e Nordeste foram as regiões com menor prevalência de segurança alimentar, com 63,9% e 61,9%, respectivamente. Os estados do Maranhão (39,1%) e Piauí (44,4%) apresentaram as menores prevalências de SA, seguidos pela Bahia (62,2%), Paraíba (63,5%) e Ceará (64,5%). Todos os estados do Nordeste apresentaram taxas de segurança alimentar inferiores à média nacional. No Maranhão, Piauí, Bahia, Paraíba e Ceará, os percentuais de domicílios particulares com algum tipo de insegurança alimentar foram de 60,9%, 55,9%, 37,8%, 36,5% e 35,5%, respectivamente (BRASIL,2014).

crônicas não transmissíveis, como diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares. Estudos de base populacional sobre insegurança alimentar no domicílio e consumo alimentar, realizados em Campinas em 2004, mostram que à medida que se agrava a insegurança alimentar, de moderada para grave, piora a qualidade do consumo alimentar das famílias (CORRÊA, 2018).

A redução na insegurança alimentar teve influência do conjunto de políticas voltadas para o enfrentamento da fome e da pobreza e garantia de uma alimentação adequada e saudável. No entanto, não obstante as conquistas dos últimos anos na área de SAN, desafios se colocam para a sua agenda, como ampliação do diagnóstico de IA em grupos vulneráveis (quilombolas, indígenas, comunidades de terreiro, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pessoas em situações de rua, dentre outras); fortalecimento de ações e estratégias voltadas para os estados com maiores riscos de insegurança alimentar; formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas que considerem as especificidades socioculturais e territoriais, valorizem e fortaleçam as estruturas de produção e comercialização locais, à luz de um arranjo de gestão intersetorial. Para isso, é preciso continuar avançando nas políticas públicas nessa área, e a sociedade civil deve ficar alerta, acompanhando, resistindo, denunciando todo e qualquer retrocesso e desmonte nesse contexto.

Embora se constate declínio nas taxas de insegurança alimentar no Brasil, os valores ainda são preocupantes, exigindo continuidade das ações de combate à fome. Nesse contexto, assume a presidente Dilma Rousseff entre 2011 e 2016 e em junho de 2011, foi lançado o Programa Brasil sem Miséria, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que articula vários programas já existentes e outros novos em torno do objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil. Foram intuídas ações de geração de renda (Bolsa Família, Ação Brasil Carinhoso, Bolsa Verde); inclusão produtiva na zona rural (Água para Todos, Programa Agricultura Familiar, Luz para Todos, Agro amigo, Bolsa Verde) e na zona urbana (Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e acesso a serviços públicos (Minha casa Minha vida, Brasil Alfabetizado, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Cozinhas Comunitárias, Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, Saúde Escola, Farmácia popular). A ampliação do Bolsa Família, a

criação do Bolsa Verde, a capacitação de trabalhadores e a continuidade da construção de cisternas foram os pontos chave do Programa Brasil sem Miséria.

A sociedade civil segue na luta pelo direito à alimentação adequada, com a realização da IV Conferência Nacional de SAN, em novembro de 2011, na cidade de Salvador, Bahia, com o tema “Alimentação adequada e saudável: direito de todos”. Nessa Conferência, o destaque foi para o reconhecimento do avanço significativo da mobilização social em torno da segurança alimentar e nutricional conseguida no Brasil, e ampla participação na formulação e implementação de políticas públicas participativas. No entanto, a necessidade de implantação de mecanismos de monitoramento, participação e controle social com apoio financeiro público por meio do fortalecimento da atuação dos CONSEA e da garantia de participação dos segmentos e grupos populacionais na formulação e implantação de políticas públicas (SILVA,2014).

Nesse mesmo ano da IV Conferência, o perfil de saúde e nutrição da população levou à revisão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, sendo criada a Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011, visando à melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. A alimentação dos brasileiros é influenciada por várias culturas alimentares de outros países e fortemente caracterizada por uma combinação de alimentos tradicionais (arroz com feijão) com alimentos classificados como ultraprocessados, ricos em gorduras, sódio e açúcar e com baixo teor de micronutrientes e alto conteúdo calórico. O consumo de frutas e hortaliças é menor do que o recomendado, enquanto alimentos ultraprocessados, como doces e refrigerantes, tiveram o seu consumo aumentado, revelando transformações no consumo alimentar e impactos negativos na saúde, com redução da fome e desnutrição e aumento da obesidade (PNAN,2013).

No entanto, os avanços foram desiguais, pois ainda foi observada prevalência elevada de desnutrição crônica entre crianças indígenas (26%), quilombolas (16%), residentes na região norte do Brasil (15%) e aquelas pertencentes às famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda (15%), afetando, principalmente, crianças e mulheres que vivem em bolsões de

pobreza. Por outro lado, as doenças crônicas se constituíram em principal causa de mortalidade de adultos brasileiros (PNAN,2013).

O Brasil saiu do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) pela primeira vez em 2014, pois, entre os anos de 2003 e 2013, o número de pessoas subalimentadas reduziu 82%. O País deve ter menos de 5% da população ingerindo menos calorias do que o recomendado para sair do Mapa da Fome, permanecendo com valores acima de 5% até 2013 e registrando 3% da população na situação relatada em 2014, correndo o risco de voltar para essa situação nos próximos anos devido às políticas de ajustes com corte nos gastos das políticas sociais implementadas. Ou seja, vinte anos depois da morte de Betinho e outros vinte e cinco anos da sua campanha, o número de pessoas com fome volta a preocupar, devido ao aumento do desemprego, avanço da pobreza e congelamento dos gastos públicos (MENEZES,2017).

Além dessa preocupação com o retorno da fome no Brasil, é preciso relacionar a insegurança alimentar como um fator de risco, não somente para a desnutrição, mas para doenças relacionadas a uma alimentação deficiente, como a obesidade, hipertensão, problemas cardiovasculares, diabetes, câncer, osteoporose. As escolhas alimentares da população influenciadas pelo fácil acesso a alimentos pouco nutritivos e calóricos e pela falta de consciência sobre o conteúdo nutricional dos alimentos são aspectos que contribuem para o aumento da obesidade. Um outro fator determinante para a escolha de alimentos de baixo valor nutricional é a situação de vulnerabilidade social da população brasileira, marcada pela baixa renda e pelo desemprego. São poucos os que podem realmente escolher a qualidade da comida que chega à mesa, e, por outro lado, por mais que alimentos orgânicos sejam o ideal, essa realidade ainda está muito distante para a maioria dos consumidores. E o acesso para a maioria da população está condicionado a alimentos industrializados, pobres nutricionalmente e ricos em gordura e açúcares e muitas vezes de baixo custo (CORRÊA, 2018; LARAIA, 2013; KAC et al,2012; VELASQUEZ-MELENDZ et al, 2011).

O consumo de alimentos ricos em gorduras e açúcares simples, em sódio, contaminados com agrotóxicos, e com outros aditivos alimentares, é prejudicial em diversos níveis para nosso organismo. Estudos comprovam a relação do consumo de alimentos com agrotóxicos e diabetes e de alimentos industrializados com o câncer (IARC, 2015).

Mesmo em contexto adverso, o ordenamento institucional continuou funcionando e a V Conferência Nacional de SAN aconteceu em 2015, em Brasília, como o tema “Comida de verdade no campo e na cidade”, que aconteceu um ano após o Brasil sair do Mapa da Fome. Também nessa conferência foram reconhecidas as conquistas na área de SAN, graças à participação da sociedade civil, mas se reforça a importância de seguir aprofundando a democracia em nosso País, lutando por um processo de desenvolvimento com distribuição de renda, com participação e controle social na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas. Nessa conferência, foi enfatizada a necessidade de divulgação do conceito sobre comida de verdade. Enfatizou-se a necessidade de envolvimento das organizações da sociedade civil, escolas públicas e privadas, instituições de ensino, pesquisa e extensão no controle, cobrança e fiscalização das políticas de SAN e também na orientação para a produção, comercialização e consumo de uma alimentação adequada e saudável. Esforços que visam a garantia das dimensões do direito humano à alimentação adequada, que são o direito de não sofrer fome e o direito à alimentação adequada e os meios para sua obtenção (BRASIL, 2016).

Nesse contexto, o Ministério da Saúde elaborou a nova edição do Guia alimentar da população brasileira (2015), promovendo ampla participação e discussão da sociedade civil neste documento, por meio de oficinas de escuta realizadas em vários estados brasileiros, visando incentivar práticas alimentares saudáveis e também servir de subsídio para a PNSAN e outras políticas, programas e ações com o intuito de incentivar, apoiar, proteger e promover a saúde e a segurança alimentar e nutricional. As recomendações desse guia levaram em conta as mudanças alimentares e as condições de saúde da população, bem como o impacto das formas de produção dos alimentos no meio ambiente e a necessidade de ampliar a autonomia nas escolhas alimentares (BRASIL, 2015).

Assim, a base da alimentação deve ser composta por alimentos *in natura* ou minimamente processados; os alimentos processados devem ser consumidos em pequenas quantidades e de forma limitada e o consumo de alimentos ultraprocessados deve ser evitado⁸. A opção por alimentos *in natura* ou

⁸ Alimentos *in natura* são de origem vegetal ou animal e não sofrem qualquer alteração após deixarem a natureza. Alimentos minimamente processados correspondem a alimentos *in natura* que foram submetidos a processos mínimos que aumentam o seu tempo de armazenamento (limpeza e remoção de partes não comestíveis, moagem, fermentação, secagem, embalagem, pasteurização, resfriamento, congelamento), sem agregação de sal, açúcar, óleos, gorduras ou outras substâncias.

minimamente processados implica em alimentação com qualidade nutricional, fortalecimento da agricultura familiar e economia local, promoção da biodiversidade e redução do impacto ambiental da produção e distribuição dos alimentos. Quanto maior o consumo de alimentos orgânicos e de base agroecológica, maior o apoio à agroecologia familiar e ao fortalecimento do sistema alimentar social e ambientalmente sustentável. O consumo de alimentos ultraprocessados, ricos em calorias, gorduras e açúcar, com teor reduzido de fibras, produzidos em larga escala pela indústria alimentícia, por sua vez, afetam a saúde, a cultura alimentar, a vida social e o meio ambiente (BRASIL, 2015).

Com a instituição dos marcos legais e institucional voltados para a SAN e a elaboração e execução dos programas e políticas de SAN desde 2003, associado a participação social, observaram-se muitos avanços no campo dos direitos sociais e de combate à fome. No entanto, as conquistas foram maiores para a primeira dimensão do direito à alimentação, voltada para o direito de não sofrer fome, conforme resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apresentando redução da insegurança alimentar grave entre os anos de 2004 (6,9%) a 2013 (3,2%), reforçados pela saída do Brasil do Mapa da Fome. Em relação à segunda dimensão, associada à sustentabilidade dos modelos de produção e à qualidade da alimentação, o Estado brasileiro não conseguiu desenvolver ações para estruturar um modelo de produção e consumo de alimentos que garantisse o direito humano à alimentação adequada; ao contrário, muitas violações foram observadas, principalmente, porque o sistema alimentar global foi dominado por multinacionais associadas ao agronegócio e à indústria de alimentos (FAO, 2014; SANTARELLI et al, 2017).

Essa associação provocou mudanças profundas na forma como são produzidos, distribuídos e consumidos os alimentos no Brasil, estimulando a

Alimentos *in natura* ou minimamente processados incluem grãos, tubérculos e raízes, legumes, verduras, frutas, leite, ovos, peixes, carnes, água. Alimentos processados são fabricados com adição de sal, açúcar, óleo ou vinagre, modificando o alimento *in natura* ou minimamente processado, são eles conservas, frutas em calda, queijos, pães. Alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitos de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gordura, açúcar, amido, proteínas) ou sintetizados em laboratório (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor, aditivos) tais como biscoitos, sorvetes, balas, cereais açucarados, bolos e misturas para bolos, sopas, macarrão instantâneo, barras de cereal, sopas, molhos, salgadinhos de pacote, refresco e refrigerantes, bebidas energéticas, iogurtes e bebidas lácteas, produtos congelados e prontos para aquecimento (massas, pizzas, hambúrgueres, empanados), salsichas e outros embutidos, produtos panificados produzidos com gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e aditivos (BRASIL, 2015).

substituição de alimentos *in natura* que fazem parte da cultura alimentar do brasileiro por uma alimentação pouco saudável, com elevada produção de alimentos ultraprocessados, de baixo teor nutricional e alto valor calórico, que contribui para o aumento das doenças crônicas não transmissíveis e agravamento dos casos de desnutrição e carências nutricionais, principalmente entre povos indígenas, quilombolas e outros grupos em situação de vulnerabilidade social. O que se percebe é uma agenda de governo que favorece a expansão do agronegócio e de indústrias multinacionais, privilegiando grandes proprietários de terra que têm mais poder no controle da pauta da terra e no desenvolvimento rural, em detrimento da promoção da agricultura familiar e agroecologia, que está perdendo o lugar conquistado. Os argumentos para justificar essa proteção estão no fato de o agronegócio sustentar a produção de alimentos no Brasil e o produto interno bruto. Mas, na verdade, o agronegócio concentra a produção de soja, milho e cana de açúcar destinados à exportação e recebe muitos subsídios agrícolas oferecidos pelo governo brasileiro, enquanto a agricultura familiar é a maior responsável pela produção de alimentos consumidos no mercado interno brasileiro (SANTARELLI et al, 2017).

Para Tygel (2017), o Estado brasileiro investiu muito no agronegócio, aumentando o orçamento do Plano Safra de R\$ 8,5 bilhões na safra 1999/2000 para R\$ 156 bilhões na safra 2014/2015, enquanto o aumento do plano safra da agricultura familiar nesse mesmo período passou de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 21 bilhões. E, ainda, mais de 43% do crédito agrícola são captados pelos grandes proprietários de terra, que representam apenas 1% dos estabelecimentos rurais do País. Os representantes do agronegócio também possuem apoio da Frente Parlamentar da Agropecuária, com ampla maioria no Congresso Nacional, exercendo também forte influência sobre a opinião pública e, conseqüentemente, sobre a agenda de governo (AGENCIA BRASIL, 2017).

A “Pauta Positiva” da bancada ruralista para o biênio 2016-2017 tem como objetivo facilitar às ações de empresas nacionais e internacionais no que diz respeito a legislação nacional relacionada à biodiversidade, à venda de terras para estrangeiros, ao licenciamento ambiental, ao reconhecimento e demarcação de terras, à política nacional de recursos hídricos, à mineração, além da flexibilização do conceito de trabalho escravo contemporâneo. Isso repercute de forma direta no acesso à terra e ao território e na soberania e segurança alimentar e nutricional da

população, em especial dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2016).

Infelizmente, violações aos direitos humanos são frequentes e ocorrem sempre que um direito não é respeitado, protegido, promovido ou realizado. Podem ser reconhecidas como violações ao DHAA e que, portanto, possibilitam a interposição de instrumentos de recurso para exigir reparação, situações em que as pessoas estão: passando fome; em insegurança alimentar e nutricional (pessoas que não têm certeza ou garantia de que terão acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequada, no momento presente ou futuro próximo, devido a situações de desemprego, baixa remuneração, impossibilidade de plantar, por exemplo); sentindo sede ou com acesso inadequado ou dificultado a água limpa e saneamento adequado; desnutridas ou já apresentando alterações físicas resultantes da falta de alimentação adequada; má nutrição - deficiência de nutrientes instalada (anemia, hipovitaminose,..) ou decorrente de alimentos ou modo de vida não saudáveis (obesidade, hipertensão, hipercolesterolemia, diabetes, doenças cardiovasculares) (LEÃO, 2013).

São ainda evidências de violações desse direito, o consumo de alimentos de má qualidade ou contaminados por falta ou insuficiência de controle do poder público sobre a utilização de agrotóxicos, pouco controle sobre a qualidade sanitária dos alimentos, ausência de rotulagem indicando presença de transgênicos ou de altas concentrações de sal, açúcar e gorduras. Além disso, a perda da cultura alimentar e/ou dificuldade para desenvolver hábitos alimentares saudáveis pela influência de práticas de marketing e/ou por insuficiência nas ações de promoção da alimentação saudável e de educação alimentar também constituem-se em violações desse direito. Por sua vez, a expulsão de suas terras ou a negação de acesso e usufruto a suas terras tradicionais, no caso de indígenas e quilombolas; bem como, ausência de ações essenciais para a promoção do DHAA (reforma agrária; demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas; qualificação profissional e microcrédito, que promovam geração de renda e emprego; informação sobre a qualidade dos alimentos; acesso aos serviços e ações de saúde; garantia de alimentação escolar de forma regular) contribuem para a consecução desse direito (LEÃO, 2013).

No Brasil, para tentar combater as violações do direito à alimentação, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária emitiu posição favorável à proposta do

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável de uso de alertas para o excesso de açúcar, sal e gorduras saturadas nos rótulos de alimentos ultraprocessados, contribuindo para informar à população a composição nutricional desses produtos. Os nutrientes críticos presentes nos produtos processados e ultraprocessados, definidos de acordo com o Modelo de Perfil Nutricional da Opas (alto conteúdo de açúcar, sódio, gordura total, gordura saturada e presença de gordura trans e adoçantes), devem ser destacados em triângulos na parte frontal da embalagem (CONSEA, 2018).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional divulgou um documento, que foi entregue ao presidente Michel Temer, com exposições de motivos sobre a necessidade do avanço na regulação da rotulagem nutricional e de medidas fiscais para reduzir o consumo de bebidas adoçadas, garantindo o direito à informação clara e correta nos rótulos sobre a composição nutricional dos alimentos e a tributação de bebidas adoçadas como componente de regulação dos ambientes alimentares, devido à gravidade dos seus impactos na saúde e na segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Também enviou para a Anvisa a Recomendação nº 7/2013, que explicitou a necessidade de melhorar a rotulagem nutricional para facilitar a compreensão e a legibilidade da informação e combater práticas enganosas e abusivas (ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, 2018).

Por outro lado, a sociedade civil busca apoio para ampliar o debate na Câmara contra o Projeto de Lei (PL) nº 6.299/2002, conhecido como “pacote do veneno”, e a favor de uma Política Nacional de Redução de agrotóxicos (PL nº 6670/2016). Pelas regras vigentes, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) participa, juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), da análise anterior à liberação de novos agroquímicos. Com o projeto, o Ministério da Agricultura estaria apto a conceder a licença temporária para o uso de qualquer tipo de agrotóxico, sem ter de esperar pelas avaliações da Anvisa e do Ibama. Além disso, a concessão de impostos concedida para esses produtos estimula o uso. Infelizmente, o pacote de veneno foi aprovado na Câmara, em junho de 2017, sob portas fechadas, a despeito de toda mobilização da sociedade civil para sua rejeição, enfraquecendo os critérios de aprovação do uso de agrotóxicos, o que demonstra claramente que senadores e deputados estão apoiando os interesses das indústrias do setor, e lutando contra o

direto à alimentação; ameaçando a segurança alimentar e nutricional dos brasileiros e brasileiras. Por sua vez, a tramitação do PL sobre a Política Nacional de Redução de agrotóxicos ficou engavetado por mais de um ano, e, só em junho/2017, voltou a tramitar (BRASIL,2018; OLIVEIRA, 2018). Outra preocupação da sociedade civil, é o Projeto de Lei da Câmara nº 34/2015 em tramitação no Congresso Nacional, que exclui o uso obrigatório do selo de transgênicos nas embalagens de alimentos, bebidas e rações animais, constituindo mais uma violação ao DHAA (BRASIL,2018).

Mesmo com todo esse retrocesso, um passo à frente foi dado em direção a consecução do direito à alimentação, visando reduzir a obesidade infantil e assegurar que cidadãos tenham informações sobre alimentação saudável desde a infância, com a aprovação da Lei nº 13.666/2018, que estabelece que as escolas deverão incluir nos currículos dos ensinos fundamental e médio o assunto educação alimentar e nutricional nas disciplinas de ciências e biologia, respectivamente, como conteúdo transversal, ao lado de matérias obrigatórias, como português e matemática (BRASIL,2018).

No entanto, a exigibilidade desse direito precisa ser amplamente divulgada e discutida com a sociedade. As pessoas precisam saber que têm direitos, e os portadores de obrigação precisam conhecer e cumprir suas obrigações. Nesse sentido, exigibilidade é a possibilidade de reclamar e exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las; e o direito de obter uma resposta e uma ação do poder público, para a garantia efetiva do direito, em tempo oportuno.

Para isso, os mecanismos de exigibilidade são: administrativos, políticos, quase judiciais, judiciais (BURITY et al, 2010) e via movimentos sociais (BRASIL,2017). A exigência junto a organismos públicos (unidades de saúde, escolas,..) constitui a exigibilidade administrativa; e a exigência junto a agentes políticos (presidente, governador, prefeitos, deputados, vereadores, conselhos de políticas e de direitos) constitui a exigibilidade política. A exigibilidade quase judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos ao Ministério Público ou Defensoria Pública, que podem acionar a Justiça para a garantia de direitos. A exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos ao Poder Judiciário, por meio de direito a petição; ação civil pública; ações populares, ações de entidades (BURITY et al, 2010). Finalmente, a

exigibilidade via mobilizações sociais é a possibilidade legítima, ativa e informada das organizações da sociedade civil de exigir ou denunciar as ameaças ou violações de direitos humanos por meio de mobilizações sociais, campanhas populares, manifestos etc., com o propósito de dar visibilidade ao problema, acionar e negociar com o poder público uma solução ou reparação (BRASIL,2017).

São muitos os desafios para a efetiva exigibilidade do direito à alimentação, como a desinformação sobre direitos e sua forma de exigibilidade; descrença nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos, associados ao fato de a sociedade civil e o poder público não enxergarem a situação de miséria como um conflito que exige enfrentamento, naturalizando a pobreza (desresponsabilização do Estado). Além disso, a falta de autonomia e independência dos conselhos de direitos humanos no Brasil; dificuldades de atuação dos conselhos de políticas públicas; falta de mecanismos claros e acessíveis em caso de violação de direitos nos programas e políticas públicas; falta de observação dos instrumentos internacionais do direito humano nas decisões judiciais brasileiras; pouca incorporação da dimensão do DHAA às ações no Ministério Público; falta de acesso à justiça; morosidade; nepotismo são aspectos que desafiam a luta pelo direito à alimentação (BURITY et al, 2010; CAISAN,2017).

Por conseguinte, desde que o presidente Temer assumiu o poder em 2016, através do golpe parlamentar que levou ao afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff, vêm sendo adotadas outras medidas que afetam de forma negativa o direito humano à alimentação adequada. A Emenda Constitucional 95, conhecida como PEC 55, resulta em uma inflexão na garantia dos direitos e no crescimento do gasto social, pois estabelece um congelamento de gastos de despesas primárias durante vinte anos de 2016 a 2036. Na prática, isso significa que não haverá aumento real do que é investido nas políticas públicas e que não se considerará o crescimento e envelhecimento da população que demandará por mais investimentos. Houve uma ruptura na pactuação anterior que previa aumento da cobertura e melhoria da qualidade na educação, saúde, fortalecimento da agricultura familiar e interfere na adequação das políticas públicas as necessidades da população. Além disso, o desmonte do sistema previdenciário e dos direitos trabalhistas e o agravamento do desemprego apontam para a dissolução dos pactos nacionais de combate à fome e à miséria (PAIVA et al, 2016; FÓRUM 21 et al, 2016; SANTARELLI et al, 2017).

O impacto dessas medidas sobre os gastos sociais e o fato de o combate à fome não ser mais uma prioridade de governo, representam forte ameaça às políticas públicas que compõem a PNSAN, as quais, com o tempo e a visão ideológica de Estado mínimo, correm risco de enfraquecimento e até desaparecimento desse processo que ainda estava se estruturando, ou então voltem a constituir somente meras ações assistencialistas. A crise econômica e o crescente desemprego exigem do Estado uma postura mais incisiva, na perspectiva de proteção do DHAA, o que não está acontecendo, comprometendo a garantia do acesso à alimentação e proteção social das famílias mais vulneráveis à fome (SANTARELLI et al, 2017).

Além disso, outros aspectos direcionam para o enfraquecimento das políticas sociais e de SAN, como a extinção dos ministérios das mulheres, da igualdade racial, dos direitos humanos e juventude, os anúncios de cortes orçamentários para programas sociais e políticas de saúde, assistência social, educação, habitação e apoio à agricultura familiar foram medidas adotadas pelo governo Temer. A extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário também demonstrou que esse governo considera pouco relevante a agricultura familiar e camponesa na produção de alimentos (FBSSAN, 2016).

O cenário político e econômico atual já apresenta ameaças e retrocessos sociais concretos, que têm repercussão direta na soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil, pois o teto de gastos sofrerá redução de até R\$ 868 bilhões, em 20 anos, que comprometerá os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF), os serviços socioassistenciais do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e programas de segurança alimentar e nutricional. A redução do financiamento do governo federal provocará uma carga financeira maior para os municípios, podendo resultar na paralisação dos serviços. Outra mudança proposta é a Reforma da Previdência Social pela PEC 287/2016, que prevê unificação do regime de contribuição previdenciária, desvinculação do reajuste em relação ao salário mínimo e alteração das regras de acesso, sem considerar as condições de vida e trabalho rural e as diferenças de gênero, sendo os mais atingidos os trabalhadores e trabalhadoras rurais, o que pode provocar o êxodo rural, principalmente na agricultura familiar (PAIVA et al, 2016; BRASIL, 2016).

Foram observadas, ainda, a proposta de redução do orçamento de programas e ações constantes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional (2016-2019), segundo o projeto de lei orçamentária anual para o ano de 2017, principalmente na política de Agricultura Familiar, com redução de 61,4% no valor destinado à Aquisição e distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar e de 83,0% no valor destinado ao Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Na área de Reforma Agrária, também houve redução importante na Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária e na Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária; e na política de Acesso à água, houve grande redução na Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais (localidades de pequeno porte) ou em Comunidades Tradicionais (remanescentes de quilombos) (BRASIL,2016).

No que diz respeito ao orçamento para Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Consolidação da Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional sofreu corte de 34%, passando de R\$13,4 milhões, em 2016, para R\$ 8,7 milhões, em 2017. Além disso, a exoneração de grande número de servidores(as) da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDSA põe em risco a efetivação das ações previstas para o fortalecimento do SISAN, bem como de grande parte das ações previstas no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Plurianual (PPA). Todos os cortes contribuem para o enfraquecimento do SISAN e dificultam o cumprimento dos objetivos de respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos de toda a sociedade (BRASIL,2016).

Todas as considerações que Josué de Castro fez em 1946, no livro Geografia da Fome, continuam válidas, mesmo após mais de sessenta anos. Permanece a desigualdade social, a concentração de renda, a fome, a não realização da reforma agrária, males de uma política neoliberal, subserviente ao capital estrangeiro e sem compromisso com a população de mais baixa renda. Não há como garantir a segurança alimentar da população sem democratizar o acesso à terra, sem combater o desemprego e sem garantir os direitos sociais (SÁ; DETTMAR, 2003).

De forma semelhante a momentos anteriores da história brasileira, as políticas sociais estão enfrentando mais um período em que a política econômica, voltada para os interesses do capital, é priorizada e o atendimento aos direitos sociais são negligenciados. O desfecho da política econômica instituída resultará

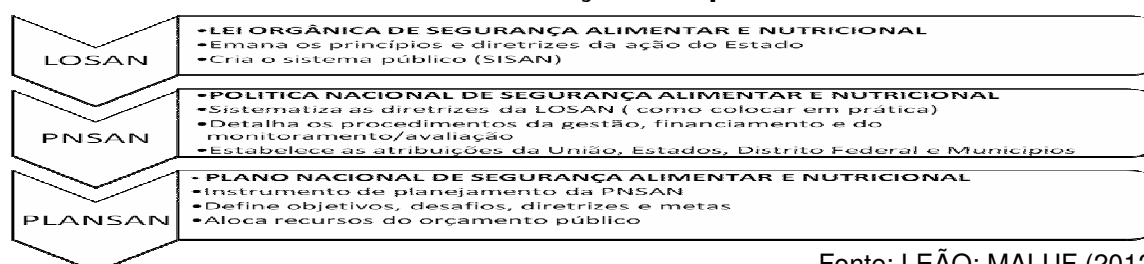
em menos recursos para atender a população, gerando menos renda, menos empregos e aumento das desigualdades sociais. Também levará à descontinuidade das ações de SAN e ao crescimento da insegurança alimentar e nutricional, podendo colocar o País de volta ao Mapa da Fome.

A seguir, descreve-se sobre a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apontando suas diretrizes, princípios, orientações e desafios para elaboração de planos de segurança alimentar e nutricional no Brasil; bem como os caminhos e descaminhos da intersectorialidade.

3.3 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E OS (DES) CAMINHOS DA INTERSETORIALIDADE

A formulação e implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN constituiu determinação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, mas, somente no ano de 2010, essa política foi regulamentada pelo Decreto nº 7272/2010, estabelecendo diretrizes e objetivos da PNSAN, a gestão; mecanismos de financiamento; participação social; monitoramento e avaliação da política, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que possui como objetivo promover em todo o território nacional a segurança alimentar e nutricional e garantir o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010a). Os instrumentos legais e sua articulação para a garantia do direito humano à alimentação adequada no Brasil são apresentados na Figura 4.

Figura 4 - Instrumentos legais e sua articulação para a garantia do direito humano à alimentação adequada no Brasil



Fonte: LEÃO; MALUF (2012).

A situação epidemiológica e nutricional do País, com crescente número de doenças e mortes relacionados a má qualidade da alimentação, quadro de carência de vitaminas e minerais e desnutrição associado a sobrepeso e obesidade e a outras doenças crônicas não transmissíveis como diabetes, hipertensão,

doenças cardiovasculares, entre outras, frequentes em todas as faixas de idade, renda e regiões foram fatores que contribuíram para a implementação da PNSAN. Nesse contexto, as proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de duas Conferências Nacionais ocorridas nos anos de 2004 e 2007, foram o ponto de partida para a construção dessa política (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010a).

A PNSAN possui um componente alimentar, voltado para a produção, disponibilidade, comercialização e acesso, e um componente nutricional, direcionado para as práticas alimentares e utilização biológica do alimento. Suas ações devem ser direcionadas para as diretrizes de promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável; o abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis de agroecologia para produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; a instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação em SAN e DHAA; a realização de ações de segurança alimentar e nutricional para povos e comunidades tradicionais, indígenas e assentados da reforma agrária; o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde; a promoção da segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar⁹; a promoção do acesso universal a água de qualidade e em quantidade suficiente para produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura; monitoramento da realização do DHAA (BRASIL, 2010a).

Integram a gestão da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, a CAISAN, órgãos e entidade do poder executivo; órgão e entidades dos estados, municípios e do Distrito Federal. O SISAN possui como objetivo formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional no País. Seus princípios são universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada; preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

⁹ Soberania alimentar é o direito de cada país definir políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação a todos e a todas, e a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentação tradicionais de cada cultura (BURITY et al, 2010).

participação social nas políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo, na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle, e transparência dos programas, ações e recursos públicos e privados e dos critérios de concessão. Dentre as suas diretrizes, destacam-se a promoção da intersetorialidade, descentralização das ações e articulações entre as esferas de governo, monitoramento da situação alimentar e nutricional, conjugação de medidas imediatas e diretas para a garantia de acesso à alimentação adequada, articulação entre orçamento e gestão, estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e capacitação (BRASIL, 2006).

Para adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN, a Secretaria Executiva da CAISAN formalizará um termo, sendo observada a instituição de conselho de segurança alimentar e nutricional; instituição da câmara governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; compromisso da elaboração do plano de segurança alimentar e nutricional, no âmbito estadual, municipal ou distrital. O financiamento da PNSAN será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, e também dos Estados, Distritos Federal e Municípios, que deverão destinar recursos específicos para gestão e manutenção do SISAN e para manter as condições necessárias para a participação social, por meio das conferências e dos conselhos de SAN. A PNSAN será implementada por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o monitoramento e avaliação dessa política deverá ser instituído aferindo a garantia do DHAA, o grau de implantação da política e atendimento das metas e objetivos do plano. Para que as ações dessa política sejam eficientes, é necessária atuação conjunta das organizações da sociedade civil e do governo, garantindo a participação social e a intersetorialidade (BRASIL, 2010a).

A intersetorialidade é uma articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização e a avaliação de políticas e programas visando ao alcance de resultados convergentes diante de situações complexas (INOJOSA, 2001). Essa concepção encontra ressonância nos estudos de Sposati (2006); Nascimento (2010) e Veiga; Bronzo (2014), que consideram que os saberes e experiências se integram sinergicamente nas etapas do ciclo das políticas públicas, com vistas a atingir patamares de melhor desenvolvimento social, cabendo em qualquer etapa ou fase desse ciclo (INOJOSA, 2001).

Intersetorialidade inclui participação efetiva e interação com outras áreas (educação, saúde, agricultura, trabalho, desenvolvimento social, meio ambiente, direitos humanos etc.) em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo, tanto em nível governamental como não governamental (BRASIL, 2008b; BRASIL, 2008c). Para Junqueira (2000, p. 42), “a intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais”.

Configura-se importante, portanto, combinar estratégias e procedimentos para atingir objetivos e metas com atuação integrada e participativa da sociedade civil e do poder público nos territórios, numa demonstração de efetiva intersectorialidade. Isso envolve decisão política por parte dos governos e sua concretização passa pela necessidade de criar novos desenhos institucionais, estímulo à participação de todos os envolvidos, sempre estabelecendo diálogo, definição, compartilhamento de atribuições e responsabilidades sociais. Além disso, é preciso criar novas relações de poder, novos sistemas de informação com acesso a todos e contemplar as estruturas simbólicas e a diversidade cultural (BRAGA E AZEVEDO,2012).

Buscando alcançar a intersectorialidade, o SISAN deve interagir com outros sistemas, como os de saúde e assistência social, e seus respectivos canais de participação e de decisão (BRASIL,2005). Dessa forma, as ações federais de segurança alimentar e nutricional deverão ser realizadas por um conjunto de ministérios, entre os quais podem ser destacados, principalmente, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), articulando ações com os ministérios da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Meio Ambiente (BRASIL,2008).

O MDS é o responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no País. Foi criado em 2004, com a denominação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; em 2016, passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, em 2017, com a medida provisória nº 782, passa a ser nomeado Ministério do Desenvolvimento Social. A repercussão dessa medida sobre o SISAN somente poderá ser analisada futuramente. Esse ministério coordena o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dá suporte ao

funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), faz a coordenação das ações intersetoriais de superação da pobreza extrema e é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (BRASIL,2015).

As políticas são desenvolvidas e implementadas em parceria com estados e municípios, com ações conjuntamente pactuadas e por meio de repasses fundo a fundo. Organizações da sociedade civil também estão integradas aos sistemas unificados e desempenham funções importantes, tanto na área de assistência social quanto de inclusão produtiva e segurança alimentar e nutricional. Instâncias colegiadas, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), participam da tomada de decisão e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento social. Na área de segurança alimentar, os principais eixos de ações estão voltados para o acesso à água, o Programa de Agricultura Familiar, inclusão produtiva rural, direito à alimentação, abastecimento e consumo alimentar (BRASIL,2015).

Preconizada pelo Art. 9º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a promoção da intersetorialidade é uma das premissas básicas para a política de SAN e significa que, enquanto os diferentes setores do governo e da sociedade civil agirem isoladamente, não haverá efetivamente uma política nessa área. As ações devem ser planejadas e priorizadas em conjunto; e, se faltarem ações articuladas e coordenadas neste cenário, os esforços realizados também precisarão de uma orientação mais eficiente no direcionamento dos recursos existentes em cada setor – materiais, humanos, institucionais, evitando o uso de recursos de forma dispersa ou isolada (BRASIL, 2008c).

O caráter consultivo e propositivo do CONSEA deve facilitar o trânsito e o diálogo entre setores que compõem a segurança alimentar e nutricional, possibilitando uma maior inserção da agenda de segurança alimentar e nutricional. Haja vista o baixo grau de articulação percebido, o CONSEA tem insistido, desde sua reinstituição, que os órgãos federais atuem de forma integrada e complementar, e isso constitui, um enorme desafio para sua estruturação (MACHADO et al, 2018), principalmente porque os Estados nacionais operam políticas públicas intersetoriais em ambientes setoriais administrados ao longo dos anos de forma tradicional e fragmentada (REZENDE;BAPTISTA; AMÂNCIO FILHO, 2015).

O SISAN caracteriza-se como sistema aberto que pretende organizar e integrar as ações governamentais e não governamentais, assim como as políticas públicas de diversos setores, articuladas em uma política nacional. Essa perspectiva sistêmica é recente no Brasil, e suas bases conceituais construídas em paralelo às iniciativas de organização das ações do Estado brasileiro, com vista à intersetorialidade, dificultando a consolidação do SISAN em espaços institucionais que, ao longo do tempo, realizavam ações e iniciativas com objetivos específicos e autônomos. Um sistema aberto apresenta um grau reduzido de autonomia e coesão, especialmente quando comparado a “sistemas fechados que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios” (MALUF,2008).

Na esfera municipal, percebeu-se que a fragmentação das ações de SAN apontada no estudo realizado sobre a intersetorialidade dessa política, no município de Cuité-Paraíba, foi favorecida pela presença de estrutura organizacional hierarquizada e dependente dos prefeitos e secretários; fragilidade do diálogo entre os gestores das secretarias diretamente envolvidas na política de SAN; desconhecimento sobre o conceito de intersetorialidade; elevada rotatividade dos profissionais que planejam e executam as ações; ausência e/ou funcionamento inadequado do COMSEA e da CAISAN e a fragmentação no processo de construção do Plano Plurianual Municipal relacionado às ações de SAN (SANTOS; RIBEIRO,2017).

A incipiência do processo de descentralização no âmbito municipal do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em contraposição à adesão de todos os estados da federação ao SISAN, também foi apresentada em estudo realizado em 27 estados e 5570 municípios brasileiros, com o objetivo de conhecer a estrutura administrativa e instrumentos normativos existentes para a gestão da política de segurança alimentar e nutricional. Observou-se que todos os estados possuíam uma estrutura voltada para a política de segurança alimentar e nutricional e apenas 39,5% dos municípios tinham essa estrutura, funcionando como secretaria em conjunto com outras políticas dos estados e como setor subordinado a outra secretaria, sendo a assistência social a principal responsável pela coordenação do SISAN nos âmbitos estadual e municipal. O setor saúde também teve uma participação importante na coordenação do SISAN nos municípios. Somente oito estados atendiam aos três critérios de adesão ao sistema e, simultaneamente,

contavam com lei estadual, sendo três da Região Nordeste e dois da Centro-Oeste, e o SISAN encontra-se estruturado em apenas 1,7% dos municípios. Cerca de 90% dos estados brasileiros afirmaram ter recursos próprios para apoiar o funcionamento das estruturas institucionais da política de segurança alimentar nutricional e em apenas 13,9% dos municípios esse financiamento existia (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Para a expansão do SISAN, é importante um equilíbrio na inserção de temas na agenda federal, estadual e municipal e a ampliação dos mecanismos de financiamento e de atribuição de responsabilidades aos entes federativos:

Se há vantagens em organizar o sistema baseando-se em prioridades do nível federal, tal opção pode diminuir a força com que temas locais são incorporados na agenda de segurança alimentar e nutricional. O equilíbrio entre a inserção de temas da agenda federal com as agendas estadual e municipal, com a instalação de mecanismos de escuta e compartilhamento de problemas e soluções entre os entes federativos, pode ser uma alternativa para a consolidação do Sistema, aprofundando o pacto federativo em segurança alimentar e nutricional. Caso não se disponha de mecanismos institucionais de bases municipal e estadual que garantam a sua atuação, independentemente do movimento civil organizado nacionalmente e dos estímulos financeiros do governo central, qualquer alteração na prioridade política de governo pode dificultar o avanço do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 9)

No âmbito da saúde, o desafio é a incorporação das ações de alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde, visando à atuação da saúde na promoção da SAN para a população brasileira, garantindo a intersetorialidade entre SUS e SISAN. Para isso, é importante a formação dos profissionais que atuam em nutrição e saúde coletiva, para que esses assumam uma posição de liderança e formulação de ações de alimentação e nutrição, respondendo às novas complexidades da Nutrição e à inserção da alimentação como um direito social (RECINE; VASCONCELOS, 2011).

Muito embora a SAN tenha experimentado grandes avanços nos últimos anos, há dificuldade dos órgãos federais, estaduais e municipais atuarem de forma intersetorial, o que se revela pelas diversas secretarias e ministérios que executam seus programas e ações de SAN sem referência à política ou a um contexto mais amplo e articulado. Isso configura a necessidade de diálogo e negociação entre governo e sociedade civil:

Os avanços na delimitação e nos dispositivos de funcionamento de um sistema intersetorial de segurança alimentar e nutricional têm que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos distintos setores de governo envolvidos, bem como buscando o envolvimento das organizações e redes sociais de diversos campos (LEÃO; MALUF, 2012, p. 37)

Por outro lado, a pouca flexibilidade para alocação dos recursos, as sobreposições na atuação dos órgãos e a falta de coordenação, levando, muitas vezes, à desarticulação da implementação das políticas públicas, dificultam o monitoramento do orçamento da União destinado à Segurança Alimentar e Nutricional pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, inicialmente, foi criada uma metodologia pelo Grupo de Trabalho do Consea para identificar programas e ações do Plano Plurianual (PPA) voltados para a Segurança Alimentar e Nutricional, sob responsabilidade de diversos ministérios, visando buscar intervenção na elaboração da Lei Orçamentária e acompanhar sua execução no ano seguinte. Devido à abrangência das ações e ao fato de não serem identificadas no orçamento como destinadas a SAN, a partir de 2012, com a publicação do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser composto, para fins de análise, pelo CONSEA Nacional, pelas ações que constam no plano, levando em consideração suas diretrizes (BRASIL, 2014).

Assim, as ações desse plano devem traduzir o conceito de SAN, expressando os compromissos pactuados pela gestão pública com a sociedade civil para efetivar ações de segurança alimentar e nutricional, pautadas em construções participativas e intersetoriais em âmbito federal, estadual e municipal (MACHADO et al, 2018). O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da política de SAN. Foi construído pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional de forma intersetorial, com base nas proposições do CONSEA e nas deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010; LEÃO E MORAES, 2013).

Durante sua elaboração, compete às Conferências, ao CONSEA e a CAISAN as seguintes funções (BRASIL, 2010a, artigo 7º):

- I - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a) indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional; e b) avaliação da implementação da PNSAN, do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

II - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA: a) apreciação e acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e manifestação sobre o seu conteúdo final, bem como avaliação da sua implementação e proposição de alterações visando ao seu aprimoramento; b) contribuição para a proposição e disponibilização de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e monitorar sua aplicação;

III- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional: a) instituição e coordenação de fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; b) interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; c) apresentação de relatórios e informações ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Da mesma forma, os planos estaduais, municipais ou distritais de Segurança Alimentar e Nutricional deverão ser elaborados com a participação da sociedade civil organizada e do poder público, sendo o CONSEA responsável por propor as diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando as deliberações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e à CAISAN compete elaborar, a luz das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional conforme estabelecido pela Lei nº 11.346/2006 e pelo Decreto nº 7.272/2010 (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010a). Apesar de um histórico de luta e da construção de ações para garantia do DHAA no Brasil, o processo de elaboração desses planos não é uniforme nos estados, refletindo as distintas trajetórias em relação à PNSAN (MACHADO et al, 2018).

Esses planos devem ser elaborados a cada quatro anos, contendo a situação de segurança alimentar e nutricional no país, estado ou município, apresentando programas e ações de SAN relacionados com as diretrizes da política e voltados para as necessidades da população, e respectivas responsabilidades dos órgãos executores, metas e ações orçamentárias para execução. As dimensões de análise do monitoramento devem englobar disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; educação alimentar e nutricional; saúde, nutrição e acesso a serviços de saúde; programas e ações relacionadas à SAN. A cada dois anos, os planos devem ser

revisados para aprimoramento de sua implantação (BRASIL,2010a; CAISAN,2011). Na elaboração dos planos estaduais, municipais e distritais, devem ser contempladas as diretrizes que norteiam as ações do PLANSAN nacional, conforme a PNSAN (Quadro 1).

Quadro 1- Diretrizes da PNSAN e dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional

DIRETRIZES	
1	Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
2	Promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos
3	Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de SAN e do DHAA
4	Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, conforme trata o Decreto nº 6.040/2007
5	Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de SAN
6	Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura
7	Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, SAN e DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e nas diretrizes da Lei nº11.346/2006
8	Monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada

Fonte: BRASIL, 2014

Uma vez elaborados, esses planos são importantes instrumentos para diagnóstico da situação de SAN; mapeamento das ações de SAN nos três níveis administrativos; definição de metas e prazos para a execução das ações; articulação efetiva dos programas inseridos nos planos; informação dos titulares de direitos sobre os diferentes programas e ações que podem garantir o DHAA; monitoramento das ações e programas de SAN e o controle social. Além disso, é importante para

fortalecimento político, racionalização de recursos, assegurar informação sobre as ações conjuntas de programas e ações de segurança alimentar e nutricional das diversas secretarias estaduais ou municipais e permitir unidade de ação com o PLANSAN Nacional. A participação de representantes da sociedade civil e de instituições governamentais para definição de prioridades, temas e propostas para os avanços na realização do DHAA é fundamental durante o processo de elaboração do PLANSAN (BRASIL, 2014).

O compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de SAN, no prazo de um ano, a partir da sua assinatura, é um dos requisitos para adesão ao SISAN. Essa adesão é voluntária, coordenada pela CAISAN e voltada para os Estados e Distrito Federal, significando um compromisso com a realização do DHAA e inclusão na estratégia nacional para eliminar a fome e promover a segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2011). Aderindo ao SISAN, o Estado, Distrito Federal e municípios podem ganhar força política, diferencial ao concorrer a editais ou para aderir a programas e ações em segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2010b).

Ressalta-se que os 26 estados da federação e o Distrito Federal já efetivaram sua adesão ao Sistema. O Brasil tem 5.570 municípios em todo seu território nacional, destes, até junho de 2017, apenas 221 (3,96%) efetivaram adesão ao SISAN. Na Região Nordeste, 84 fizeram adesão ao SISAN representando 38,0% do total de municípios com adesão a este sistema (BRASIL, 2014), e destes 73 são municípios dos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, representando 86,90% dos municípios. Considerando somente o Ceará, dentre os 184 municípios, 32 aderiram ao SISAN no período de 2014-2016, e dois municípios estão em processo de análise pela CAISAN e CONSEA Ceará. Essa baixa adesão pode estar relacionada ao desconhecimento da política, às dificuldades inerentes à intersectorialidade, essencial ao sistema, à complexidade e diversidade do público e políticas, como também à gestão dos programas públicos por parte dos estados e municípios (CONSOLIDASISAN, 2017), pois:

Aderir ao sistema implica uma organização da governança das ações de SAN nos estados. Ou seja, desenvolver políticas intersectoriais que respondam a diferentes realidades locais, às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, ao fortalecimento dos circuitos locais de produção, abastecimento e consumo, às ações de SAN na saúde, na assistência social, na educação, entre outros (BRASIL, 2015, p.24).

Cabe aos órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal, dos municípios e do Poder Executivo Federal participar da elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos seus respectivos PLANsAN; participação e/ou implementação das CAISAN e CONSEA; elaboração de instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e criação e monitoramento de programas e ações de SAN. Devem ser instituídos, ainda, fóruns bipartites (Estados/Distrito Federal e municípios) e tripartites (União, Estados/Distrito Federal e municípios) para articulação com a CAISAN (BRASIL, 2010a).

No Brasil, o primeiro PLANsAN foi elaborado para o período de 2012 a 2015, com a mesma vigência do Plano Plurianual (PPA), e o segundo plano, para o período 2016 a 2019. O balanço das ações do primeiro PLANsAN apontou como principal conquista da PNSAN a criação e consolidação da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar; orientando que é necessário fortalecer a participação social e a intersetorialidade em todas as esferas de governo para a consolidação do SISAN. O grande desafio brasileiro é melhorar a qualidade da alimentação e consolidar as políticas de reforma agrária, acesso à terra. Também é importante fortalecer a noção do direito à alimentação como direito da sociedade e dever do Estado e políticas públicas específicas para as populações mais vulneráveis a fome, como povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais (CAISAN, 2014).

O estado do Ceará também estruturou seu primeiro plano para o período 2012-2015, e o segundo Plano para os anos de 2016-2019, no entanto o Plano Plurianual foi elaborado um ano antes da conferência e do plano, o que dificulta a incorporação do orçamento para a gestão da política de SAN no Ceará. Os objetivos do PLANsAN Ceará são:

Fortalecer ações de Segurança Alimentar e Nutricional, possibilitando redução da insegurança alimentar e nutricional no Estado, propiciando maior impacto e melhores resultados; propiciar a intersetorialidade, integrando programas, projetos e ações executadas por órgãos governamentais no Estado; potencializar recursos financeiros gerando otimização e melhor eficiência na utilização dos mesmos; construir um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação, visando obter eficácia e efetividade das ações (CEARÁ, 2012, p.9).

O fortalecimento dos componentes estaduais e municipais do SISAN ainda é um desafio a ser conquistado, além da elaboração dos Planos Estaduais de

SAN em todos os Estados; mobilização dos municípios para adesão ao SISAN; aprovação de um mecanismo de financiamento mais ágil para a gestão do SISAN; criação, implantação e regulamentação dos Fóruns de pactuação e a regulamentação da participação das entidades de direito privado no sistema (BRASIL, 2013; BRASIL, 2010b).

Outro desafio é a ampliação do financiamento dessa política, pois as ações de SAN usando recursos do Governo Federal apontam para a priorização das atividades de capacitação e fomento à produção orgânica (51%), seguida da implantação de tecnologias de acesso à água para o consumo humano (48%), manutenção de feiras livres (44%) e doação de alimentos (40%). No âmbito estadual, as ações desenvolvidas são frequentemente atividades de educação alimentar (66%), seguidas de atividades de capacitação e fomento à produção orgânica (59%), manutenção de restaurantes populares (55%), manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos (51%), implantação de tecnologias de acesso à água para o consumo humano (48%) e doação de alimentos (44%). Os usos de recursos municipais concentram-se na manutenção de feiras e mercados públicos, seguida das atividades de agricultura urbana (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). O limitado aporte de recursos financeiros para essa política, interfere a ampliação das ações de SAN, voltadas para todas as dimensões do direito à alimentação e direcionadas a todos os segmentos da população.

As ações de SAN devem ser realizadas em todos os governos e para toda a população, garantindo participação equitativa da sociedade civil na formulação e implantação da política de SAN em espaços de participação e controle social. A definição de atribuições em cada nível do governo no planejamento, implementação e monitoramento de políticas; articulação entre as dimensões alimentar e nutricional da política e entre orçamento e gestão configuram como essenciais para a consolidação efetiva da PNSAN (BURLANDY, 2013).

O planejamento dessa política é fundamental para a consecução de seus objetivos e seu primeiro passo deve ser no sentido de conhecer os problemas de SAN existentes na população (quem são e onde vivem os que estão em risco de insegurança alimentar, quais as violações do direito à alimentação), identificar as causas e soluções para os problemas selecionados. Os problemas podem ser diagnosticados de forma participativa envolvendo órgãos do governo e organizações

não-governamentais utilizando métodos indiretos, como definição de território e uso de informações disponíveis (indicadores sociais e de saúde, censos populacionais, inquéritos sociais e econômicos) e métodos diretos através de pesquisas para conhecer a realidade sobre a insegurança alimentar e a consecução do direito à alimentação (SANTOS; SAMPAIO, 2013).

Para o enfrentamento desse cenário, é importante a ampliação e fortalecimento de ações intersetoriais que compõem a PNSAN, garantindo a segurança alimentar e nutricional de forma progressiva e a consolidação do SISAN. No entanto, diante da conjuntura política atual, as políticas públicas que respeitam, promovam e protejam o direito à saúde e à alimentação, e a defesa da cidadania estão cada vez mais fragilizadas. Nesse sentido, o fortalecimento da organização da sociedade civil é fundamental para a permanência e continuidade das ações de SAN.

A seguir faremos um resgate histórico sobre os caminhos da luta pela segurança alimentar e nutricional no Ceará, principalmente considerando as visões dos conselheiros; apresentando a participação do Estado e da sociedade civil na formulação da PESAN no Ceará.

4 POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA SUA FORMULAÇÃO NO CEARÁ

4.1 HISTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ

No Estado do Ceará; a exemplo do alemão
Houve por aqui também; campo de concentração
Lá era pra matar judeu; aqui o povo do sertão.

(Henrique Pinheiro,2017).

No levantamento bibliográfico, as buscas revelaram períodos críticos de seca no Ceará entre os anos 1877/1879; 1914/1915; 1932; 1979-1984, ao longo dos quais a criação de campos de concentração, nos anos de 1915 e 1932, foi um fato marcante e triste de ações governamentais instituídas para “combater a fome”, com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil. Somente um dos informantes trouxe em seu relato a memória da criação de campos de concentração para combater a fome, um fato desconhecido pela maioria da população cearense e até mesmo por parte dos que lutam pela SAN no estado, razão pela qual se descrevem esses campos no tópico a seguir:

4.1.1 Campos de concentração no Ceará: a face cruel da exclusão social

Nos séculos XIX e XX, a população do Ceará experimentou vários períodos de seca marcados, por um lado, pela busca de sobrevivência e, por outro, pelo êxodo, rumo a capital, Fortaleza, e para outros estados. A omissão do governo cearense no combate à seca e à fome foi evidente ao longo desse período, pois os dirigentes acreditavam que a seca era provocada por causas naturais, ou podia ser explicada com base em superstições criadas pelo fato de ter ocorrido nos anos de 1877-1878 e de 1888 as mais severas secas que assolaram o Ceará. Assim, nos anos terminados em 7 ou 8, por exemplo, era atribuído que haveria seca por uma lei cósmica, relacionando a terminação dos números em cada ano como um prenúncio do tempo. Coincidentemente, nos anos de 1877-1878 e de 1888, a seca foi severa, e a culpa foi direcionada pelas terminações numéricas desses anos, sendo um problema quase sem solução, mostrando que o governo justificava sua pouca

intervenção nesse fenômeno nas crenças populares. O pensamento da população atrelava a seca à vontade divina, e o governo se dizia influenciado por esse fato. No entanto, contrariando as terminações numéricas dos anos, a seca assolou o sertão do Ceará em 1900, e, nessa época, o governo reforçava seu desinteresse, deixando claro que, somente depois que todas as possibilidades de harmonia entre o homem e a natureza se esgotassem, era que o problema se tornaria do poder público (LACERDA, 2006).

Em pleno desenvolvimento do capitalismo, no apogeu do algodão, explode a primeira seca de que se tem registro, no Ceará, em 1877, revelando grandes problemas sociais. Fortaleza foi ocupada por um grande número de sertanejos fugindo da fome no interior do Ceará; as ruas ficaram cheias de pedintes e doentes, e essas pessoas viviam em um mesmo local, afastado da capital, facilitando a disseminação de doenças e provocando muitas mortes (CARAPINIMA, 2015). A grave situação de miséria da população pobre foi denunciada nos livros de Rodolfo Teófilo, impactado com as cenas vivenciadas na seca, denunciando a negligência do governo e a cumplicidade com a burguesia nessa tragédia (SUCURSAL CEARÁ, 2016).

A queda do preço do algodão fez a economia cearense entrar em crise, e, aliados, o declínio financeiro e a seca de 1877 à 1879 proporcionaram grandes transformações sociais e urbanas. As ações de governo eram demoradas e pontuais, e, em decorrência dessa seca, foi construído o Açude do Cedro, em Quixadá, sendo a primeira grande obra hídrica realizada pelo Governo Brasileiro, e a ordem de construção foi dada por D. Pedro II. As chuvas só ocorreram em abril de 1880. O momento era de busca de recuperação econômica local e o discurso dos governantes mudou, sendo direcionado para a necessidade de trabalho e educação como setores regeneradores da situação de miséria em que os sertanejos se encontravam. Contudo, a forma assistencialista e excludente como foi tratada essa situação evidenciou mais ações violentas em busca de ordem social e disciplina, e a fome ganhou uma dimensão política importante (BRITO, 2013).

Seguindo-se a esta grande seca, veio a de 1915. Benjamin Liberato Barroso, então governador, apresentou, como solução para conter os milhares de sertanejos que chegavam novamente de todas as regiões em busca de melhores condições de vida, a criação de um campo de concentração na localidade conhecida como Alagadiço, área periférica de Fortaleza, para abrigá-los. Durante o período de

existência desse campo (o ano de 1915), foram registradas 150 mortes por dia, devido à falta de higiene e alimentação. As notícias nos jornais assumiam um tom de reivindicação de ações governamentais na problemática da seca e fome no Ceará, alertando que a falta de pão e dinheiro era fruto da ganância de políticos e do desinteresse em apontar soluções, numa tentativa de sensibilizar que o sertanejo não continuaria resignado a sofrer, se tivesse consciência e orientação para agir (LACERDA, 2006).

Em 1932, outra estiagem de chuva foi evidenciada, e, após dezessete anos do desastre do Campo de Concentração do Alagadiço, o governo do Ceará, Roberto Carneiro de Mendonça, com o apoio do Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, ampliou a experiência anterior criando novos campos de concentração em Fortaleza, nos bairros Otávio Bonfim e Moura Brasil e em cidades estratégicas do interior cearense, como Ipu, Quixeramobim, Senador Pompeu, Cariús e Crato. A criação destes campos era parte das políticas de obras contra a seca instituída, e visava oferecer alimentação e assistência à saúde. A estrutura e localização dos campos eram similares, contando com posto médico, cozinha, barbearia, capela e casebres separados por família. Em Fortaleza, os campos ficavam situados próximos à linha férrea, facilitando o acesso do povo que chegava de trem a esses locais e impedindo que entrassem para outros bairros da cidade (RIOS, 2014; NÓBREGA, 2017).

Esses campos em junho de 1932, aglutinaram 73.918. Em Senador Pompeu, Crato e Cariús, locais batizados de currais do governo, concentraram um maior número de pessoas, colocadas sob vigilância, para não fugirem. Esses currais funcionaram de março de 1932 a abril de 1933, sendo extintos quando as chuvas chegaram. Os campos, de fato, serviram para concentrar milhares de sertanejos famintos, encurralados e afastados da sociedade e para controlar a migração para a cidade de Fortaleza. Com o confinamento, muitas mortes aconteceram, devido à exposição às doenças e à fome e não necessariamente pela seca (BRITO, 2013; RIOS, 2014; NÓBREGA, 2017).

A seca não é um problema exclusivamente climático, mas também de negligência do poder público, por não reconhecer a concentração de renda e as desigualdades sociais como responsáveis pela situação de fome e miséria e por executar projetos ineficientes para solucionar essa problemática (BRITO, 2013; CARAPINIMA, 2015). Na verdade, a ação do governo retratava que ter ou não ter o

que comer dividia mais que etnia; dividia a sociedade não em burguesia e proletariado, mas entre os que não comem e não dormem porque têm fome e os que comem, mas não dormem, com medo dos que têm fome (CASTRO,2005).

Nessa época o termo “indústria da seca” começou a aparecer, pois as ações de combate à seca utilizavam recursos do governo, no entanto atendiam a interesses individuais de grupos dominantes que lucravam com o sofrimento das vítimas, agravando as crises sociais. O governo demonstrava-se incapaz de criar condições mínimas de sobrevivência aos sertanejos, que, muitas vezes, recebiam mais ajuda de moradores locais (CARAPINIMA,2015; BRITO, 2013). Para Castro (1991), a região construída pela elite nordestina forja um conflito entre o fenômeno da seca e a condição de pobreza e dependência produzida socialmente na região. Assim, a cada governo e a cada seca as ações paliativas são justificadas, cristalizando-se a dependência, a gestão externa do território e gerando o fenômeno da indústria da seca. Essa indústria inicia-se com ações locais de distribuição de cestas de alimentos, no beneficiamento nas frentes de trabalho, e na definição da distribuição da água e, amplia-se nas ações do governo do estado ao decretar estado de calamidade pública de um maior número de municípios para fazer frente aos recursos solicitados ao governo federal. Por outro lado, no livro o Quinze, da escritora Raquel de Queiroz, retrata o descaso governamental ao lidar com a população sertaneja, a importância e magnitude da seca no sertão do Ceará, evidenciando o caráter excludente das ações de governo e a ausência de vontade política para o controle da situação de seca e fome (QUEIROZ,1982).

Ainda no período Vargas, em 1942, houve outra grande seca no Nordeste, e as ações de governo revelaram, por um lado, manipulação e repressão do movimento operário e, por outro, ações paternalistas por meio de concessões e benefícios.

Em 1945, foi criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), cuja política de construção de obras públicas, como reservatórios, poços e rodovias, oferecia apenas uma solução hidráulica à seca e não tivera êxito, uma vez que as demais ações governamentais continuaram assistencialistas, pontuais e excludentes. As políticas de combate às secas do DNOCS transformaram o Nordeste em um canteiro de obras para construção de açudes, rodovias, ferrovias, entre outros; criando frentes de serviço que ocupavam milhares de trabalhadores de campo, constituídos por retirantes-operários e seus parentes, que tinham um

cotidiano miserável, com muito trabalho, baixa remuneração, muita fome, doenças, e se ficavam em precários alojamentos (CASTRO, 2011).

Outras secas atingiriam o Nordeste nas décadas seguintes. A mais abrangente delas teve início em 1979 e durou quase cinco anos. Fome e saques se espalharam pela região, morreram 3,5 milhões de pessoas, por conta de enfermidades e desnutrição. Esse quadro demonstrou, mais uma vez, que, sem uma política estruturante de combate às desigualdades sociais, com geração de renda, a criação de açudes isoladamente, ou qualquer outra solução para armazenar água, não teria êxito na resolução da problemática (LACERDA, 2006).

Enquanto não for admitido que a causa da pobreza e fome no Nordeste não é a seca, e, sim, uma estrutura socioeconômica iníqua, o quadro de insegurança alimentar não será modificado de forma efetiva. Apenas pela educação, pela compreensão do sistema político, social, econômico do País, pelo efetivo exercício de cidadania é que se poderá desmistificar a ideia de seca como fatalidade e passar a compreender que a impotência do Estado brasileiro no seu combate é fruto da forma como este Estado, historicamente, faz opções políticas e sociais que privilegiam as classes dominantes, o que determina a maneira de conduzir a reforma agrária no Brasil e a falta de investimentos na zona rural (LACERDA, 2006).

As ações governamentais estabelecidas em anos de grandes secas no Ceará, voltadas para o combate à fome e à seca, foram assistencialistas, pontuais, excludentes, caracterizadas pela pouca participação e envolvimento da sociedade civil, sem ações estruturantes, não constituíram intervenções que atendessem à necessidade e à realidade das famílias cearenses.

Mas a seca não se deu por vencida nos períodos apontados. Ela voltou com força, assolando o Ceará nos anos de 1993 a 1998, 2001 e 2015. Mais de cem anos depois da sua pior seca, a de 1915, o povo cearense continua sofrendo nos períodos de estiagem. Os campos de concentração foram substituídos pela proliferação das comunidades marginalizadas, vivendo em condições insalubres, sem nenhum saneamento básico, sem empregos. A exclusão social revela sua face mais cruel, com o total desrespeito aos direitos essenciais do ser humano, entre eles o mais básico, o direito à alimentação. Neste cenário, as primeiras mobilizações da sociedade civil, no Ceará, ocorreram a partir da década de 1970, iniciando um período de lutas pela conquista deste direito.

4.1.2 Sociedade civil e Estado nas trilhas do caminho para a formulação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará

A história (re) contada pelos sujeitos deste estudo resgata a importância da participação e organização da sociedade civil para a segurança alimentar e nutricional ganhar espaço na cena pública e avançar na construção dos marcos essenciais à conquista do DHAA no Ceará, revelando os caminhos para a formulação da PESAN Ceará.

Nessa caminhada, foi relatado que a dificuldade de conseguir sementes para o plantio e subsistência do sertanejo, agravava a situação da fome, motivando as primeiras ações da sociedade civil no Ceará, na década de 1970, em resposta ao desamparo da população pobre na seca. Dessa forma, a Diocese de Crateús criou um Banco de Sementes, mais tarde denominado Casas de sementes crioulas, visando estocagem e multiplicação de sementes importantes para atender as necessidades locais, resgatando e preservando espécies tradicionalmente cultivadas na região, e já adaptadas às condições locais. A comunidade foi incentivada a guardar sementes e, quando surgia a necessidade, qualquer pessoa da família associada podia pegar e utilizar para plantio, sem custo, devolvendo novas sementes. Caso a falta de chuvas impedisse a família de devolver as sementes que pegou emprestadas, ela podia esperar por mais um ano e somar um pequeno acréscimo de sementes na hora da devolução (ESPLAR, 2015). A criação dos bancos de sementes surgiu em face das necessidades dos agricultores:

[...] no CTAQ- Centro de tecnologias alternativas de Quixeramobim nós tínhamos turmas de agricultores e turmas de técnicos a quem nós ministrávamos cursos de agroecologia, de tecnologias alternativas, sistematização de experiências e num dos cursos com agricultores foi feita a seguinte pergunta: Qual é a maior dificuldade de vocês? O que vocês gostariam de solucionar? Então todo mundo respondeu: as sementes, a gente precisa de semente na hora que chove; porque se você perder a primeira chuva, você já perdeu a safra (SC5).

Para conseguir sementes, os agricultores tinham que trabalhar de graça ou fazer empréstimo a juros. Assim, a união da sociedade civil para criação dos bancos comunitários de sementes crioulas foi importante para promover autonomia dos agricultores, diminuindo a dependência em relação aos proprietários de terra e se constituindo em espaço de luta para questionar a exploração, a pobreza e fortalecer a mobilização social (ESPLAR, 2015).

Os bancos de sementes aliviaram a situação de fome de muitos sertanejos, e, em 1991, a criação da Rede de Intercâmbio de Sementes no Ceará (RIS CE) pelo Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR) ampliou o estoque de sementes crioulas para o plantio, por meio da integração de vários bancos de sementes de distintas cidades, estimulando a organização e participação da sociedade civil em torno do fortalecimento da agricultura familiar. A RIS CE promove discussões sobre seleção e guarda coletiva das sementes crioulas e/ou nativas, incentiva a plantação diversificada na lavoura (plantio consorciado), a preservação da biodiversidade genética vegetal e luta contra o patenteamento das sementes e transgênicos. Em 2011, a rede congregava 130 Casas de Sementes que atendiam a cerca de 15 mil pessoas em 15 municípios cearenses (ESPLAR, 2017).

As ações de governo para o combate à fome no Ceará, na década de 1980, eram pontuais, centralizadas praticamente em uma secretaria, sendo a alimentação apenas um componente a mais, sem a visão de que muitos setores poderiam atuar de forma conjunta.

A divulgação do primeiro Mapa da Fome no Brasil pelo IPEA, no ano de 1993, mostrando que mais de 32 milhões de brasileiros passavam fome e quase 70% da população não se alimentava suficientemente bem para ter saúde e uma vida digna, mobilizou a sociedade civil para a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, tendo como objetivo inicial: “tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução” (HEYMANN E PANDOLFI, 2005, p. 179).

A mobilização social teve o apoio de coletivos fortalecidos na década de 80, organizados nas lutas por direitos, como os militantes da nutrição e da saúde coletiva, como também da agricultura (ARRUDA; ARRUDA, 2007; COSTA; PASQUAL, 2006). E teve suas discussões iniciadas um ano antes, no Movimento pela Ética na Política, contra a corrupção do Governo Collor (BARROS E TARTAGLIA, 2003; HEYMANN E PANDOLFI, 2005). A Campanha do Betinho, como ficou conhecida, mobilizou os brasileiros e criou comitês de combate à fome em todo o Brasil, sendo articulada em torno do lema “Quem tem fome, tem pressa” (BEZERRA; PEREZ-CASSARINO, 2016; COSTA; PASQUAL, 2006; VASCONCELOS, 2005). No final de 1993, houve a promoção do Natal sem fome, que foi a marca registrada do Ação da Cidadania (HEYMANN E PANDOLFI, 2005).

O Ceará, também em 1993, acompanhou o movimento nacional, e houve uma marcante mobilização que envolveu sociedade civil e órgãos públicos, em torno dos Comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A participação da sociedade civil foi intensa, tendo como protagonistas professores da Universidade Federal do Ceará, aliados a membros de associações dos funcionários de bancos (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Banco Estadual do Ceará, Caixa Econômica), do Serviço Social do Comércio - SESC, de movimentos sindicais (Central Única dos Trabalhadores - CUT), das organizações não governamentais (Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida/Rede Nacional de Mobilização Social – COEP/CE, Centro de Pesquisa e Assessoria - ESPLAR, Centro de Estudos do Trabalho e Assessoria ao Trabalhador - CETRA, Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA, Caritas Brasileira, Pastoral da Criança), dos movimentos sociais (Movimento Sem Terra - MST); e também de empresas públicas (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA):

[...] os movimentos sociais, as ONGs, universidades, eu os vejo como fundamentais neste processo de caminhada de construção de segurança alimentar e nutricional no Ceará, a sociedade civil, teve um papel muito forte, a gente que levantava as discussões, criava as pautas, criava os eventos, organizava, as vezes tínhamos ajuda do poder público, mas a sociedade civil sempre que puxava (SC2).

Essa organização da sociedade civil tinha uma motivação grande, pois o grupo era muito engajado, e levantava discussões por meio de entrevistas em programas de rádio, palestras, reuniões, seminários, alertando que a fome não era um fenômeno natural, ampliando o olhar sobre a influência de questões sociais e econômicas, conforme descrito a seguir:

[...] essa mobilização social no Ceará começou através da ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida, que também se chamava o movimento do Betinho (Herbert de Souza), então a ideia foi: como a gente pode politizar a questão da fome? Porque em determinado momento a fome passou a se acentuar nos anos 90 e existia certo clima de naturalização, então a gente queria justamente desnaturalizar que a fome não era um fenômeno natural, além disso, a gente queria que ela penetrasse na agenda política para ela ser objeto de discussão, de encaminhamentos e cobrar do Estado uma ação mais efetiva (SC8).

[...] então a gente se metia e transitava na segurança alimentar e nutricional, através das questões agrárias, questões da mulher, porque as coisas não eram separadas (SC9).

Quando foi criado o CONSEA nacional em 1993, no governo de Itamar Franco, também foi criado um conselho de segurança alimentar no Ceará, no governo do Ciro Gomes, que tinha como presidente um representante do poder público. Mas se tem pouco registro sobre suas ações, o destaque foi para sua composição:

[...] sei que fui a umas três reuniões e tinham muitos empresários e secretários de governo, além de mim, da sociedade civil, lembro a representação da CUT, as centrais sindicais e tinham outros movimentos populares, porém poucos. As reuniões eram muito fechadas (SC9).

A força de organização da sociedade civil no Ceará, principalmente por meio da Ação da Cidadania, mobilizou 122 delegados/as, representando a sociedade civil e o poder público, a participar da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, ocorrida em Brasília, em julho de 1994, sendo a segunda maior delegação presente, o que demonstrou capacidade de organização e mobilização. Vários representantes do Ceará participaram de reuniões em Brasília para organização dessa conferência, reconhecendo a força desse espaço de participação social. Antecedendo à conferência nacional, o Ceará realizou, em Fortaleza, a I Conferência de Segurança Alimentar, precedida por conferências regionais no Cariri, no Sertão central, Centro sul e Crateús para discutir sobre as causas da fome:

[...] lembro que cheguei a ir em Brasília para reuniões prévias para organização da conferência nacional que era junto com a Universidade de Brasília (UnB), lembro que a reunião foi com o reitor da UnB, na época, e o Ceará foi a segunda maior delegação na primeira conferência, nós levamos 122 delegados, uma equipe que trabalhava muito unida, muito coesa, nós éramos muitos jovens e sonhadores e tínhamos muita energia, porque conseguimos um monte de coisas, conseguimos ônibus, o estado que levou mais delegações foi São Paulo e nós o segundo, imagina um estado levar 122 delegados para uma conferência, é muita garra! (SC5)

O tema da I Conferência foi “Fome, questão nacional”, cujo relatório final exprimia a preocupação com a concentração de renda e de terra, vista como um dos principais determinantes da fome e miséria no País. Houve forte mobilização dos estados, principalmente pelos comitês da Ação da Cidadania, e de movimentos sociais em nível nacional, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), entre outras, acompanhadas de suas representações estaduais. Afora a mobilização obtida, a conferência deixou como legado um conjunto de resoluções que seriam orientadoras dos próximos passos do movimento pela segurança alimentar no País, que não

foram efetivadas em razão da redefinição da orientação da política social, com a mudança da gestão nacional, não mais reconhecendo o combate à fome como uma prioridade, tendo uma grande importância na história da política de SAN (MENEZES, 2010). Além desta, o Ceará realizou quatro conferências estaduais, nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2015, as quais antecederam as conferências nacionais de SAN.

Entre 1995 e 1996, o grupo da sociedade civil envolvido com a Ação da Cidadania fez muitas articulações interessantes com várias organizações. O Ceará se destacou tanto nessa mobilização, que o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) escolheu esse estado para fazer um piloto de um projeto voltado para municipalização da merenda escolar. O município de Canindé foi escolhido porque tinha mais assentamentos rurais, sendo constatado que se a compra de alimentos para a merenda escolar fosse feita nos assentamentos, suprir-se-iam quase em 100% as necessidades de alimentos para as escolas, sendo elaborado um documento com os resultados. O desenvolvimento desse projeto, em parceria com o INCRA, antecipou ações voltadas para a utilização da agricultura familiar na merenda escolar muitos anos depois:

[...] fizemos um seminário, veio um representante de Roma para cá para assistir o nosso seminário, foram dois dias, onde o documento foi enriquecido com a participação das pessoas, eram 100 pessoas, conseguimos uma hospedagem na igreja, no sindicato, por que não tínhamos dinheiro para pagar hospedagem, fizemos apenas com parcerias; só sei que foram dois dias de seminário com quase 100 pessoas. No segundo dia entregamos a versão do trabalho ao prefeito, que elogiou bastante, porém disse que não tinha condições de comprar a alimentação escolar dessa forma, por que já comprava das empresas (SC8)

A participação cearense, via mobilização da sociedade civil, foi ativa tanto por meio dos Comitês de Ação da Cidadania, como do Fórum Cearense de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Dentre as ações de solidariedade desse fórum, destacam-se: atividade em Canindé aglutinando várias entidades, mobilização pró-fórum cearense de segurança alimentar, mobilização pela municipalização da alimentação escolar, experiência da Organização Não Governamental (ONG) Vida Brasil.

Em 1995, logo após a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional criado na gestão Itamar Franco e a criação do programa Comunidade Solidária, a nova política social, cuja prioridade não era o combate à fome. Nesse mesmo ano, a Ação

da Cidadania incorporou a necessidade de luta pelo acesso à terra, além do combate à fome, geração de emprego e renda. Mas não obteve êxito, principalmente pela nova realidade política institucional do País no início do novo governo, marcado por medidas de enxugamento da máquina pública, quebra de monopólio do petróleo e privatizações de empresas estatais. No final de 1995, foi observado declínio da Ação da Cidadania com o fechamento de muitos comitês e pouco espaço na mídia (HEYMANN E PANDOLFI, 2005). O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) promoveu um retrocesso nas conquistas de segurança alimentar e nutricional em todos os estados:

[...] quando Fernando Henrique assume, extingue tudo, em todo lugar. Os estados e municípios vão muito a reboque do nacional, a gente diz que tem uma federação em termos, temos uma centralidade de poder no Brasil; desde o Brasil colônia que temos essa centralidade de poder (SC9).

Mesmo nesse contexto, houve relatos de ações que surgiram no Ceará antes mesmo de nacionalmente serem efetivadas pelo governo brasileiro, como é o caso da instalação em 2002 do Restaurante Popular de Fortaleza, na Praça José de Alencar, durante o Governo de Tasso Jereissati, equipamento que funcionou até 2004, mesmo após assumir o novo governo de Lúcio Alcântara, sendo desativado pelas obras do Metrô:

[...] nós aqui no Ceará, o nosso restaurante popular foi anterior, foi em 2002, ou seja, foi antes de toda essa política a nível de Brasil ser criada, nós já pensamos e estruturamos o nosso restaurante popular... inauguramos dois restaurantes populares, um foi desativado depois, ..., que foi o primeiro restaurante, e o outro é o da Parangaba, que até hoje permanece, porém não mais na gestão do Estado (PP1).

Também entre os anos 2000 a 2002, outras ações importantes promovidas pela sociedade civil, no Ceará, foi a luta contra os organismos geneticamente modificados, transgênicos, porque se foi para as ruas, supermercados, emissoras de rádios, jornais e se divulgou o que eram os transgênicos e os riscos que a alimentação estava correndo e quem consumia estes alimentos. Houve, também, a realização de seminários voltados para a educação do consumidor em Fortaleza.

Por conseguinte, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, percebeu-se um interesse político para legitimar as ações de SAN e abertura para participação social, sendo recriado o CONSEA Nacional, impulsionando a criação de muitos conselhos estaduais e municipais, visando elaborar diretrizes para a política

local e articular a participação da sociedade civil. No Ceará, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará (CONSEA-CE) foi (re)criado há quinze anos.

Inicialmente, a estrutura era precária, não tinha secretaria executiva; possuía representantes do poder público e da sociedade civil, tendo sido uma disputa a definição da primeira presidência, visto que um representante do poder público tinha interesse no cargo. A eleição, no entanto, elegeu um representante da sociedade civil como presidente para a primeira gestão do CONSEA, o que foi decisivo para a trajetória de SAN no Ceará:

[...] quando entrei, estava uma euforia, uma tensão política para constituir representantes e o presidente, o Consea não era 2/3, 1/3; acho que era 60% governo e 40% sociedade civil, eram 20 do poder público e 14 da sociedade civil, algo assim. Já me envolvi nessa disputa, procurei conhecer as candidaturas, vi o envolvimento na militância de SAN e o conhecimento da política de SAN da candidata da sociedade civil e apoiei essa candidatura. Houve uma disputa acirrada, a eleição não foi fácil, conseguimos eleger o representante da sociedade civil e esse momento instigou a minha militância em SAN (SC10).

Este conselho nasceu forte, organizado e sempre teve como diferencial reuniões mensais, aliado ao interesse de participação da sociedade civil. O desafio era a forma de definição dos membros da sociedade civil, que, inicialmente, foram designados pelo Governador do Estado, como sempre foi feito com os representantes do poder público. A composição do CONSEA integra representantes da sociedade civil e poder público como conselheiros, cada segmento possui representação composta por 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, totalizando 36 titulares e 36 suplentes, subdividido em 24 representações da sociedade civil, 12 representações do poder público; e a presidência exercida por membro da sociedade civil (CEARÁ, 2011; CEARÁ, 2003). A partir de 2014, os representantes da sociedade civil passaram a ser escolhidos por meio de edital público procurando contemplar entidades que trabalham com a temática de Segurança Alimentar e Nutricional e incluir povos e comunidades tradicionais, de acordo com as diretrizes da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, atendendo ao Decreto Nº 31.570, de 04 de setembro de 2014, sendo uma conquista importante, fruto de muita insistência e participação da sociedade civil. Mesmo assim, existe ausência de representações de comunidades tradicionais, como indígenas, e, só recentemente os quilombolas começaram a participar. A falta de apoio financeiro dificulta a participação desses povos.

Como estratégia para ampliar a participação da sociedade civil na discussão da SAN, foi criado, em 20 de março de 2003, o Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional, atualmente denominado Fórum Cearense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCSSAN). Inicialmente, ficou sob a coordenação das seguintes instituições: Vida Brasil, ESPLAR, Banco Palmas, Centro de Nutrição do Conjunto Palmeiras, Secretaria Estadual da Ação Social, Secretaria Estadual de Saúde, Universidade Estadual do Ceará, Universidade Federal do Ceará. Na percepção dos sujeitos, a criação do CONSEA-CE interferiu muito na ação do fórum, que perdeu parte de seu protagonismo. No entanto, a partir de 2017, a nova coordenação vem tentando articular pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de ensino para o fortalecimento da luta pelo DHAA e pela Soberania Alimentar. Segundo um informante da sociedade civil:

Com a criação dos conselhos, os fóruns minguaram, porque você não dá conta; não se conseguiu fazer muita liderança e você não dá conta de ter atuação marcante no CONSEA e atuação marcante no fórum; então o fórum sempre minguou. Então, por exemplo, o fórum foi forte quando não tinha CONSEA, na hora que o CONSEA foi criado, o fórum ficou a reboque do CONSEA; porque tudo do CONSEA o fórum ia participar. E aí não dava mais tempo (SC9).

Em 2004, o CONSEA-CE realizou, por meio de uma articulação política com um vereador, uma audiência pública na Câmara dos vereadores de Fortaleza, no intuito de apresentar uma proposta de SAN para Fortaleza. Era a primeira vez que se discutia essa temática na Câmara. Mais ou menos nessa mesma época, uma deputada estadual solicitou a elaboração de uma proposta de Lei para as cantinas escolares, ação que foi coordenada por uma conselheira da sociedade civil. A proposta foi elaborada, aprovada na assembleia, mas vetada pelo governador, o que, na percepção dos sujeitos, foi determinado por interesses pessoais e de mercado, ressaltando o pouco interesse político sobre a temática da SAN no Ceará, estado que poderia ter sido, depois de Santa Catarina, o segundo a aprovar esse tipo de lei:

A lei bem bonitinha, tudo lindo, fizemos uma coisa bem estratégica antes, todo mundo que participava do grupo foi para todas as rádios, deram entrevistas, para dizer como aquilo era importante, como iria diminuir a questão da doença, na época a gente não tinha nem esses dados de diabetes e hipertensão, só sabíamos que era saudável, então a lei foi aprovada; só que quem era governador era o Lúcio Alcântara e quem tinha patrocinado a campanha do Lúcio Alcântara, foi Tasso Jereissati, então o Lúcio vetou a lei todinha e também a autora era do PT, nesse caso, minoria

na casa, então não passou, ou seja, poderíamos ter sido, depois de Santa Catarina, o segundo estado a aprovar a lei (SC9).

Entre os anos de 2002 a 2005, após a implantação do Programa Fome Zero pelo governo federal, a estrutura para trabalhar na Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional foi sendo instalada, mas as ações de SAN foram pouco fortalecidas, sendo a organização da sociedade civil a grande mobilizadora. Apenas em 2007, com a instalação da célula de SAN na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, houve ampliação das atividades em torno da PESAN Ceará:

[...] aqui tinham ações, mas a gente não tinha essa visão ou associava como ações de segurança alimentar e nutricional, eram programas sociais que existiam... Ao longo do tempo com a organização da sociedade civil e também da política e isso foi ganhando corpo ... em 2005, 2006, nós vínhamos nos organizando, porém muito informal, organizando esses programas e ações. [...] A partir de 2007, realmente ocorreu um reforço maior, o governo passou a ter essa participação dentro do conselho e da própria política; mas isso sempre a reboque do que vinha sendo sinalizado a nível nacional, a LOSAN nacional, a criação da CAISAN, a estruturação do conselho, a regulamentação do conselho, a criação de lei para elaborar o primeiro plano nacional. Então, fomos seguindo o mesmo modelo e criando aqui no estado do Ceará a mesma proposta (PP1).

Um momento relevante da trajetória de SAN no Ceará foi a formação de atores sociais, entre os anos de 2004 e 2006, pelo Projeto de Capacitação de Atores Sociais em Segurança Alimentar e Nutricional (CapacitaSAN), realizado pelo CONSEA Ceará, Fórum Cearense de SAN e Rede de Educação Cidadã - Talher Ceará, com financiamento do MDS. A proposta original era abranger os 184 municípios cearenses, mas o corte de recursos permitiu alcançar 79, dentre os quais participaram, efetivamente, 61 municípios, distribuídos em cinco regiões do estado (Norte e Grande Fortaleza; Baixo e médio Jaguaribe; Norte, Sul e Oeste). A formação teve como principal objetivo estimular o desenvolvimento da consciência crítica para a formulação de políticas públicas participativas de SAN no Ceará (BRAGA et al, 2008).

A iniciativa visava formar multiplicadores em SAN e, com isso, promover uma inclusão sustentável, na medida em que esses atores se constituíam em porta vozes nas conferências de SAN, e também incentivar a formação ou fortalecimento de espaços participativos, como CONSEA, Fóruns, e a Rede Cidadã, na perspectiva de criar uma base para o protagonismo social. O projeto adotou metodologia participativa, realizou dois momentos de formações, um de capacitações, destinado

à formação de facilitadores nas oficinas regionais, e outro de Replicações, realizado por multiplicadores nas oficinas municipais. O conteúdo das formações abordou histórico e conceito de SAN; políticas públicas de SAN e o planejamento da multiplicação. Ao final, os 1.791 atores sociais em SAN afirmaram que o projeto contribuiu para qualificação sobre o processo participativo nas políticas de SAN e para a sensibilização em torno da importância da formação continuada, principalmente voltada para a população de mais baixa renda (BRAGA et al, 2008).

Outra ação importante na área de SAN foi a avaliação do Programa da Alimentação Escolar (PNAE) em Santana de Acaraú-CE, entre os anos de 2008 a 2009. Desde o ano de 2005, a gestão municipal do programa vinha inovando ao adquirir cerca de 50% dos alimentos diretamente de produtores da agricultura familiar, não privilegiando a compra de indústrias ou grandes atacadistas de outros estados. Esta experiência de aquisição de alimentos da agricultura familiar estimulou o exercício do controle social nesse programa e antecipou-se à obrigatoriedade da Lei nº 11.947/09, que passou a regulamentar que do total dos recursos financeiros repassados pela Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) , para o PNAE, no mínimo, 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

No contexto nacional, a LOSAN foi promulgada em 2006, o que vinha consagrar a luta social pela segurança alimentar e nutricional do País com a instituição do SISAN, configurando-se um avanço na forma de o Estado brasileiro tratar o tema alimentação. O princípio da promoção do acesso universal ao alimento passou a ser o desafio posto a todos os formuladores e gestores das políticas públicas, em todas as esferas de governo, além do setor produtivo e da sociedade civil. Contudo, a aprovação da lei requeria sua regulamentação, demanda apenas atendida em 2010, por meio do Decreto 7.272, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e estabeleceu os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de promover a Segurança Alimentar e Nutricional; outra demanda também atendida em 2010, depois de anos de reivindicação, foi a inclusão do direito à alimentação entre os

direitos sociais previstos na Constituição Federal (CF), dando sequência às conquistas da sociedade civil em sua luta por este direito.

A III Conferência Nacional de SAN realizada em 2007, em Fortaleza, Ceará, teve como tema central “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN” apontou como prioridades a elaboração de estratégia de implementação da Política Nacional de SAN; do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e definição das formas de avaliação; construção de um sistema de monitoramento da política em nível estadual, federal e municipal e criação do Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como elemento do SISAN (BRASIL, 2008).

Essa conferência contribuiu também para a aprovação da Emenda Constitucional 64/2010 que reconhece a alimentação como um direito humano fundamental, conquista devida ao protagonismo da sociedade civil em todo o País, por meio da campanha “Alimentação: Direito de Todos” (2009), fundamental para pressionar o Congresso Nacional e garantir a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2003 que alterava o artigo 6º. da CF, acrescentando o DHAA entre os direitos sociais do cidadão brasileiro (BRASIL, 2010). Em Fortaleza, o CONSEA-CE articulou com a assembleia legislativa a realização de uma audiência pública na Praça do Ferreira, para discutir com a população a importância da inclusão do direito à alimentação na CF, conseguindo grande número de assinaturas a favor da aprovação da emenda.

A história (re)contada mostra uma participação ativa da sociedade civil cearense, mas há o reconhecimento que muito ainda falta, e os sujeitos apontam a necessidade da luta para colocar o DHAA na Constituição do Ceará. Em última análise, este fato revela que à medida que a SAN se institucionaliza no Brasil, o Ceará busca vencer as relações de poder instituídas e a falta de interesse político:

Então acho que tudo isso mostra que a nossa trajetória foi sendo delineada, foi sempre nessa perspectiva de fazer com que a soberania e SAN, fosse uma questão fundante nessa trajetória de luta pelo DHAA e isso foi muito coroadado quando conseguimos colocar o direito à alimentação na Constituição Federal; e que está faltando uma luta para colocarmos na Constituição estadual, por que o estado não reconheceu o DHAA como um direito fundamental (SC8).

Os marcos legais de SAN no Ceará foram instituídos nos anos de 2011 e 2012, iniciando com a aprovação da LOSAN estadual (Lei Nº 15.002/2011) que trata da criação do SISAN, estabelece diretrizes para o Plano Estadual de SAN, e dá

outras providências. Em seguida, foi regulamentada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – (CAISAN-CE) pelo Decreto nº 30.843, de 7 de março de 2012. A CAISAN é vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), através da Célula de Segurança Alimentar e Nutricional (CSAN). O Ceará aderiu ao SISAN em 2011 e, em 2012, elaborou o primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, PLANSAN 2012-2015, sendo um dos primeiros estados a realizar essa ação; e o segundo PLANSAN para o período 2016-2019. Quanto ao processo de implantação do SISAN, dentre os 184 municípios cearenses, 32 aderiram ao sistema no período de 2014-2017 e existem mais de 100 CONSEA municipais instalados, embora nem todos estejam em funcionamento.

Foram muitas as lutas da sociedade civil para instituir tanto a PNSAN, como a LOSAN no Brasil, sendo o principal desafio o entendimento da intersectorialidade, princípio já contemplado no Sistema Único de Saúde, porém, diferentemente da saúde, no caso da SAN, a intersectorialidade é condição *sine qua non* para sua implementação. Assim, para a aprovação da lei e da política, muitos esclarecimentos sobre a importância dessa política para o Brasil, tiveram que ser feitos ao Congresso Nacional, sensibilizando os deputados federais, estabelecendo alianças importantes para a defesa da SAN. No Ceará, não foi diferente. As pessoas desconheciam a LOSAN e, mesmo após a implementação da política no Brasil, a sua importância não era clara; foi necessário estabelecer diálogos, promover debates, notas de jornais, entrevistas em rádio e televisão, visitas a órgãos públicos, conversas com deputados para divulgar a lei e criar alianças para institucionalizar os marcos legais da SAN no estado.

No Ceará, uma importante conquista foi a instituição da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará (Lei nº 15.910 de 11 de dezembro de 2015), regulamentada pelo Decreto nº 32.315, de 25 de agosto de 2017, determinando que a aquisição de alimentos da agricultura familiar será integrada ao Sistema de Compras do Governo do Estado, com a finalidade de articular as ações referentes à gestão de compras, visando propiciar maior agilidade e transparência na aquisição de gêneros alimentícios para a administração pública estadual, bem como o fortalecimento da agricultura familiar. O decreto estabelece a realização da modalidade de compras institucionais, realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, e de procedimentos licitatórios, para contratação de serviços de fornecimento de

alimentação pelos órgãos e entidades da administração pública estadual (CEARÁ, 2015b). No entanto, o controle social para execução dessa política precisa ser fortalecido pelo CONSEA-CE.

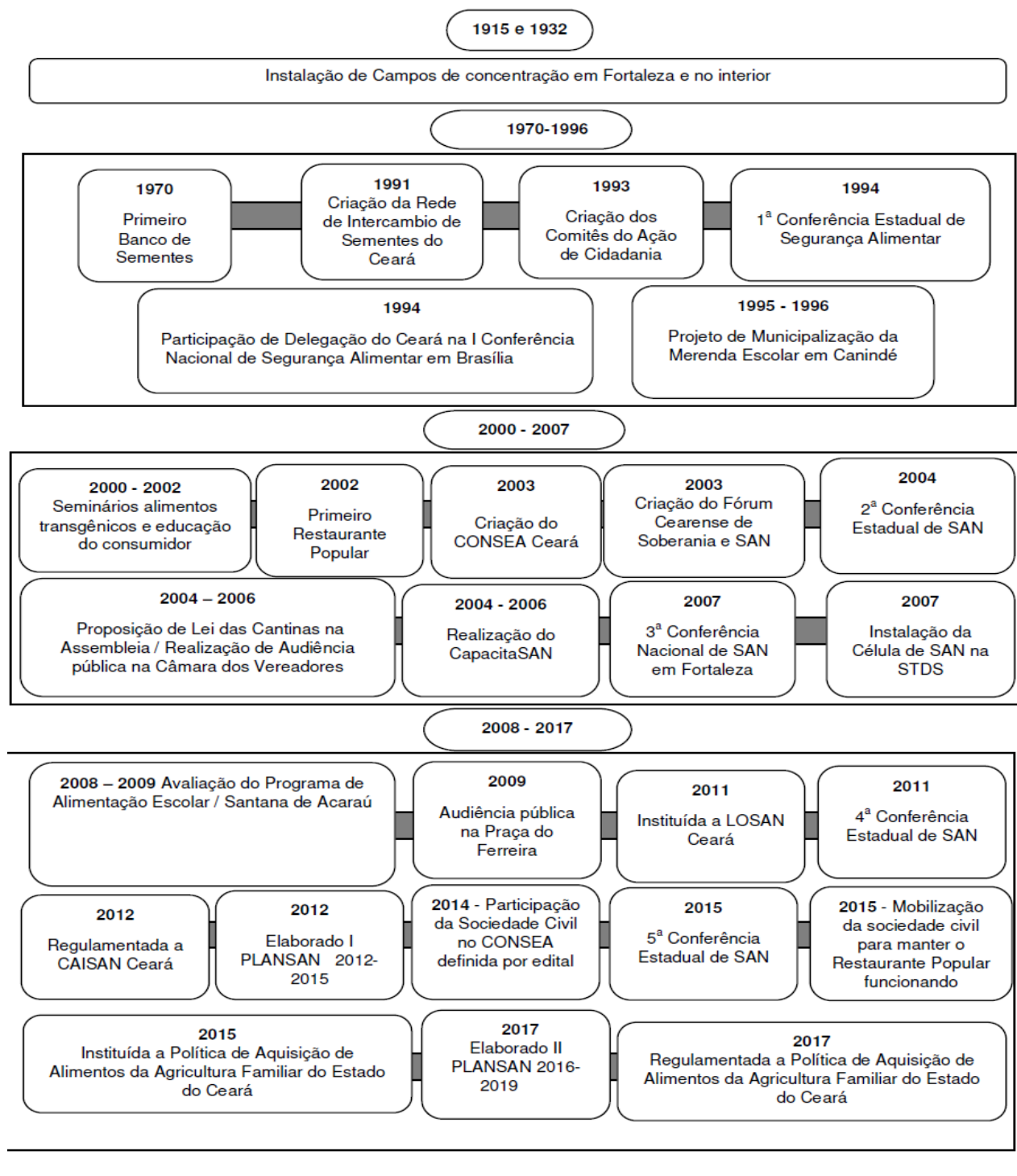
A CAISAN-CE integrou o pacto pela alimentação, por meio de sua adesão ao Pacto Nacional para Alimentação Saudável, instituído pelo Decreto Nº 8.553, de 3 de novembro de 2015, coordenado e gerido pela CAISAN nacional. O pacto objetiva ampliar as condições de oferta, disponibilidade e consumo de alimentos saudáveis e combater o sobrepeso, a obesidade e as doenças decorrentes da má alimentação da população brasileira. Dentre muitas diretrizes do Pacto, estão a promover o DHAA considerando a diversidade alimentar e os aspectos sociais e culturais da população brasileira.

A vigilância da sociedade civil é essencial para manter as conquistas, é necessário estar sempre alerta para as diversas situações que podem violar o DHAA. Os sujeitos referiram o ocorrido em 2015, no governo Cid Gomes, quando o estado tentou encerrar as atividades do único Restaurante Popular de Fortaleza, alegando que esse equipamento deveria ser assumido financeiramente pela prefeitura e não mais pelo governo estadual. Houve debates, audiências públicas, os usuários se mobilizaram e realmente impediram o fechamento desse equipamento social. Foi um momento de exercício da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada muito importante aqui no Ceará. Durante um ano, foi feita uma transição administrativa, ficando a prefeitura de Fortaleza responsável pelo Restaurante Popular.

O cenário da SAN, no Ceará, revelado por três Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), demonstra que a proporção de domicílios com algum nível de insegurança alimentar em 2004 foi reduzida para 48,31% em 2009 e para 35,5% em 2013, com predomínio da insegurança leve em 23,0% dos domicílios (BRASIL, 2017). Contudo esse indicador não mede a qualidade dos alimentos consumidos, o que certamente tem estreita relação com a situação de saúde, caracterizada pela persistência das doenças infecciosas e carenciais e a prevalência crescente das doenças crônicas, registrando, no ano de 2016, 49,4% de óbitos relativos a portadores de diabetes, doenças cardiovasculares e câncer (BRASIL, 2017). Este cenário demonstra a importância da continuidade das conquistas sociais no campo da segurança alimentar. Apresenta-se, na Figura 5, o histórico da

formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará, entre os anos de 1915 a 2017.

Figura 5 - Histórico da Formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (1915 - 2017)



Fonte: Elaboração do autor

Nesse contexto, apresenta-se, a seguir, descrição sobre a organização e funcionamento do CONSEA Ceará, refletindo sobre sua composição, agenda de discussões, capacidade propositiva, bem como principais facilidades, dificuldades e estratégias para atuação no controle social na PESAN Ceará, visando à garantia da SAN e do direito à alimentação.

4.2 CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

O CONSEA Ceará foi instituído pelo Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003, sendo composto, inicialmente, por quatorze secretarias governamentais e vinte entidades da sociedade civil, designados pelo governador. Nesse mesmo ano, foi realizada uma modificação na composição do poder público, substituindo secretarias por outras, apenas por uma mudança de nomenclatura, sem aumento quantitativo; e alterado o artigo quinto, que, inicialmente, assegurava que as ações da secretaria executiva do conselho, sob a coordenação da Secretaria da Ação Social do Estado, teriam a colaboração de todos os órgãos estaduais. Com a alteração, os trabalhos da secretaria passaram a ser realizados apenas com o apoio da Secretaria de Ação Social, não sendo mais previsto nesse novo Decreto nº 27.256, de 18 de novembro de 2003, do Governador Lúcio Alcântara, a colaboração de todos os órgãos de governo.

Uma nova alteração na composição do conselho também foi observada no Decreto nº 29.057, de 07 de novembro de 2007, assinado pelo novo governador do estado, Cid Gomes, sendo incluídas as secretarias de Fazenda, Controladoria e Ouvidoria Geral e Esporte e excluídos os setores de Agricultura e Pesca, Inclusão e Mobilização Social, Desenvolvimento local e regional. Não houve alteração nas entidades da sociedade civil. A forma de definição dos membros da sociedade civil, designados pelo Governador do Estado, como sempre foi feito com os representantes do poder público, configurava um desenho institucional que limitava a inclusão de vários segmentos da sociedade civil neste conselho, mas não conseguia impedir a articulação com várias entidades que participavam de forma voluntária:

[...] na minha época tinham muitas entidades que participavam e solicitavam por escrito participar do CONSEA como ouvintes, por que na nossa época, o desenho da representação do CONSEA foi muito ruim, por que foi o governador que definiu a dedo qual às entidades que iriam participar do CONSEA. E durante toda a minha gestão, eu tentei mudar essa lei, fazer um decreto, por que o que a gente achava? A gente achava que o governo deveria escolher as entidades do governo, mas que as entidades da sociedade civil não poderiam ser escolhidas pelo governo; tanto que tinha uma representação muito desigual, por exemplo, da área patronal, a gente tinha cinco ou seis entidades, por que tinha a federação das indústrias, tinha o SESC, os Jovens empresários, tinha representação da agricultura patronal, acho que eram cinco entidades representando a parte patronal, contra a pequena representação da sociedade civil, por que na definição da representação do CONSEA, o governo do estado colocou sociedade civil, tudo que não era governo do estado, então ele colocou banco do nordeste, como sociedade civil, SEBRAE como sociedade civil, várias entidades e a sociedade civil que realmente era sociedade civil com real militância na área de SAN não foi indicada (SC8).

Inicialmente, a estrutura do CONSEA Ceará era precária, não tinha secretaria executiva, e seu diferencial eram as reuniões frequentes (mensais), aliado ao interesse de participação da sociedade civil. Para definição da primeira presidência, houve uma disputa acirrada, visto que um representante do poder público tinha muito interesse no cargo, pois o governo resistia a compartilhar o poder. A eleição não foi fácil, no entanto foi eleito um representante da sociedade civil como presidente para a primeira gestão do CONSEA, o que foi decisivo para a trajetória de SAN no Ceará e revelava os desafios a serem enfrentados para o fortalecimento da participação da sociedade civil na PESAN:

[...] um desafio foi a relação governo e sociedade civil, pelo fato do CONSEA ser majoritariamente sociedade civil, isso incomodava demais, por que eles achavam que o conselho não poderia ser, tanto que a maior parte dos conselhos continua ainda sendo a maioria do governo, ou então meio a meio; então isso não é apenas uma questão de quantidade, é uma questão de relação de poder, acho que se inaugura uma discussão onde a gente abre o espaço para a discussão sobre a partilha do poder e que a sociedade civil tem muito a contribuir para que aconteça esse avanço nas questões da política de soberania alimentar e SAN (SC8).

Em 2014, após muita luta e organização da sociedade civil neste conselho, as entidades da sociedade civil passaram a ser escolhidas conforme critérios estabelecidos em edital público, de acordo com as diretrizes da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Formalmente, o governo deixaria de indicar essa representação, instituindo o Decreto nº 31.570, de 04 de setembro de 2014, ainda no governo de Cid Gomes. O CONSEA fez alterações no seu regimento, nesse mesmo ano, incluído essa nova forma de escolha da sociedade civil para a gestão 2013/2015, tendo seu primeiro edital publicado no dia 13 de

agosto de 2013, no Diário Oficial do Estado do Ceará. Dessa forma, ficou definido que poderiam participar do conselho entidades que desenvolvam ações na área de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo prevista a inclusão de povos e comunidades tradicionais.

As entidades da sociedade civil, segundo esse edital, aptas a se candidatarem para participar do CONSEA Ceará, foram: trabalhadores rurais (1 vaga), trabalhadores urbanos (1 vaga), representantes da indústria, comércio e agricultura (3 vagas); redes e fóruns (3 vagas); associações e movimentos sociais (3 vagas); entidades de ensino e pesquisa (3 vagas); entidades que trabalham com pessoas com necessidades alimentares especiais (1 vaga); pastorais sociais e entidades religiosas (1 vaga); povos e comunidades tradicionais (3 vagas); entidades que atuam na área de direitos humanos e sociais (1 vaga); entidades que atuam nas áreas da produção agroecológica e orgânica (1 vaga); entidades que representam o comitê territorial em nível estadual (1 vaga) e entidades com atuação na áreas de gênero e gerações (1 vaga) e na economia solidária (1 vaga). Na inscrição, são exigidos cópia do estatuto da entidade ou outro documento que comprove sua existência e funcionamento; cópia da Ata de Eleição da atual diretoria, ou outra forma de gestão; um pequeno histórico que comprove sua atuação e principais ações desenvolvidas na área de SAN (na ficha de inscrição). A seleção leva em consideração a capacidade de mobilização, abrangência territorial de atuação e experiência na área de SAN, sendo constituída comissão para isso (CEARÁ, 2014).

Na composição do conselho (gestão 2014/2016), atuavam 25 entidades da sociedade civil como titulares e 07 suplentes, conforme Quadro 2. Durante a eleição, todas as entidades que se candidataram para participar do conselho são inseridas, ficando umas como representantes titulares e outras na suplência, numa forma de garantir a participação de todos os interessados. Para a gestão seguinte (2017/2019), a maioria dessas entidades permaneceram no conselho¹⁰. Existem representantes dos quilombolas, de matriz de religiões afrodescendentes e

¹⁰ Na gestão 2017/2019, houve modificação das entidades de trabalhadores urbanos, sendo o Centro de Estudos, articulação e referência sobre assentamentos humanos substituído pelo Conselho Regional de Economistas Domésticos – CRED I; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Social da Indústria foram substituídos pela Federação das Indústrias do Estado do Ceará. Para representar povos e comunidades tradicionais, foram inseridos à Associação Cultural de Preservação ao Patrimônio BANTU (Titular) e a Associação Afro Brasileira de Cultura ALAGBA (suplente); e a Associação dos Remanescentes do Quilombo dos Caetanos em Capuan foi substituída pela Associação dos Remanescentes do Quilombo da Base. O conselho não possui representação de comunidades indígenas nessa nova gestão.

comunidades de terreiros. Representantes de pescadores começaram a participar depois do edital; mas o conselho segue sem representação de movimentos sociais, sindicatos, mulheres, lideranças comunitárias locais, sujeitos que estão inseridos em programas de SAN, provavelmente pela exigência do edital de entidade com CNPJ. As comunidades indígenas apesar da representação existir na composição durante a gestão 2014/2016, não frequentavam as reuniões; e na gestão seguinte não houve inscrição para esse segmento. Segundo os informantes, a falta de apoio financeiro dificulta a participação dos povos e comunidades tradicionais. De forma geral, após o edital, percebeu-se ampliação das representações da sociedade civil, permanecendo nove instituições que eram designadas pelo governo.

Quadro 2 - Entidades que representam a sociedade civil no CONSEA Ceará – Gestão 2014/2016

ENTIDADES
Trabalhadores rurais: Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará*
Trabalhadores urbanos: Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos
Representantes da Indústria, Comércio e Agricultura: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (titular) e Serviço Social da Indústria (suplente); Serviço Social do Comércio; Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará*
Redes e Fóruns: Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela vida – Ceará*; Fórum Permanente de Defesa do Consumidor do Estado do Ceará; Fórum Cearense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*
Associações e Movimentos sociais: Associação dos Municípios do Estado do Ceará*; Associação Internacional do Lions Clube DLA – 4 (titular)* e Rotary Club – Distrito 4490 (suplente)*; Conselho Regional Nutricionistas (titular) e Conselho Regional de Economistas Domésticos (suplente)
Entidades de Ensino e pesquisa: Universidade Federal do Ceará*; Universidade Estadual do Ceará*; Universidade de Fortaleza (titular) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Suplente)
Entidades que trabalham com pessoas com Necessidades Especiais: Associação dos Celíacos do Brasil - Seção Ceará
Pastorais e entidades religiosas: Cáritas Brasileira Regional Ceará
Povos e Comunidades tradicionais: Associação comunitária dos pescadores do Bairro da Lagoa (Titular) e ILÊ ASE YIA OMI ARIN MA SUN (supl); ASE ALAKETU OMIN IYA OCUM (Titular) e Associação Cultural Afro Brasileira Pai Luiz de Aruanda(Suplente); Conselho Local de Saúde Indígena Tapeba; Associação dos Remanescentes do Quilombo dos Caetanos em Capuan
Entidades que atuam na área de direitos humanos (DH) e sociais: Centro de Defesa dos Direitos Humanos Antônio Conselheiro; Centro de Defesa e promoção dos DH da Arquidiocese de Fortaleza (Titular) e Rede Nacional Pessoas com HIV (Suplente)
Entidades com atuação nas áreas de gênero e gerações: Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR)
Entidades que atuam nas áreas de produção agroecológica e orgânica: Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (CETRA)
Entidades que representem o comitê territorial em nível estadual: Fórum Cearense pela Vida no semiárido

* Entidades que eram designadas pelo governo nos decretos 2003 e 2007.

Fonte: CONSEA,2017.

Com relação à representação do poder público nesse espaço de participação, observa-se presença de doze secretarias: Trabalho e Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Agrário; Saúde; Educação; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Planejamento e Gestão; Recursos Hídricos; Meio Ambiente; Cidades; Cultura; Justiça e Cidadania e Gabinete do Governador. Na qualidade de observadores, com direito a voz, podem participar desse conselho representantes de conselhos afins, de entidades com atuação no âmbito municipal, estadual e nacional e internacional e do Ministério Público, mediante convite formulado pelo presidente do CONSEA Ceará (CEARÁ, 2014). Porém não foi observada a participação de representantes de outros conselhos e do Ministério Público nas reuniões.

A representação obedece à indicação de dois terços da sociedade civil e um terço do poder público, com mandato de dois anos e possibilidade recondução por tempo não definido no regimento, totalizando segundo esse documento 36 titulares e 36 suplentes, subdivido em 24 representações da sociedade civil, 12 representações do poder público. A presidência é exercida por membro da sociedade civil e a vice-presidência por um representante do poder público. Essa condição majoritária da sociedade civil não pode ficar reduzida apenas a dimensão numérica, sendo importante identificar a dimensão política dessa composição (TATAGIBA, 2002; ABRAMOVAY, 2001; CHAIA; TÓTORA, 2004; SANTOS JUNIOR et al, 2004; MOURA et al, 2009c) e a compreensão sobre segurança alimentar e nutricional e sua legislação:

[...] a sociedade civil do CONSEA não é homogênea. Se a gente for pensar em termos de SAN, tem uma boa parte que acredita nela, só como uma parte beneficente, ou paliativa ou clientelista... mas já vi pelas falas e pelas próprias entidades que participam que a gente tem na realidade, só 1/3 de sociedade civil mesmo que entende sobre SAN, por que o resto comunga mesmo com o governo, com o modelo desse governo conservador atual; então a ideia é trazer essas pessoas para o fórum para elas ficarem fortalecidas nas discussões do fórum... Então, para realmente dar contribuição, é preciso ter um processo de formação, de leitura, conhecer alguma coisa da política de SAN, os principais programas, as concepções, a lei... Acho que é uma coisa indispensável; acho que todo conselheiro deveria saber a lei nacional e a lei estadual de SAN, participar da conferência e ir acompanhando as notícias, o que está acontecendo na política (SC9).

Precisamos fortalecer mais o conselho, buscando conhecimento, observamos que muitos conselheiros não sabem nem o porquê de estarem lá, é preciso ter uma afinidade maior, não só no CONSEA, vejo isso nos conselhos, porque os conselhos não são deliberativos, são consultivos (PP2).

No conselho estudado, uma ampliação da participação da sociedade civil, com inserção de representantes ligados a movimentos sociais, sindicatos, usuários de programas de SAN, pode ser um combustível importante para renovação das discussões e ampliação do debate. Para isso, importante reavaliar a exigência do edital sobre a inscrição exclusiva de entidades, que pode ser um fator limitante para inserção de novos atores sociais. Nesse sentido, no CONSEA RS, foi observado a existência de uma forte predominância de indivíduos ligados a movimentos sociais, sindicatos, federações e/ou confederações, que impulsionavam o debate sobre SAN, e na sua maioria, eram representantes do Fórum estadual de SAN (MOURA, 2009). Essas organizações têm tido posições de liderança no alargamento de questões políticas que têm a ver com direitos, em todos os sentidos, desde os direitos individuais até questões relacionadas com a biodiversidade. Deve-se a elas a incorporação de temas no debate público que até então tinham ficado de fora e que, na maioria das vezes, não eram sequer considerados como legítimos (PINTO, 2003).

Outra estratégia importante seria o fortalecimento do Fórum Cearense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCSSAN), criado em 20 de março de 2003. No entanto, na percepção dos informantes, a criação do CONSEA CE interferiu muito na ação do fórum, que perdeu parte de seu protagonismo. A nova coordenação do fórum vem tentando articular pessoas, organizações, redes, movimentos sociais e instituições de ensino para o fortalecimento da luta pelo DHAA e pela Soberania Alimentar, mas não tem sido uma tarefa fácil, diante do contexto político atual, e da ausência de novas lideranças em SAN no Ceará:

[...] com a criação dos conselhos, os fóruns minguaram, porque você não dá conta; não se conseguiu fazer (formar) muita liderança e você não dá conta de ter atuação marcante no CONSEA e atuação marcante no fórum; então o fórum sempre minguou. Então, por exemplo, o fórum foi forte quando não tinha CONSEA, na hora que o CONSEA foi criado, o fórum ficou a reboque do CONSEA; porque tudo do CONSEA o fórum ia participar. Eram praticamente as mesmas pessoas. E aí não dava mais tempo (SC8).

[...] o fórum tem uma atuação diferenciada do CONSEA; a gente viu a necessidade de dinamizar o fórum, quando fomos fazer essa eleição do novo formato do CONSEA, por que a gente disse que se fórum tivesse funcionando, ele seria o grande mobilizador; ele na época não estava funcionando como está hoje, mas mesmo assim, a gente fez um chamamento de uma reunião, por que a gente queria que o fórum continuasse tendo assento no CONSEA; acho que de três anos para cá, ele vem tendo com certa dificuldade, por que algumas das lideranças que participam do fórum, também participam do CONSEA, então é uma

atividade a mais, mas a gente sempre se preocupa de não disputar espaço com o CONSEA, a gente pensa sempre em uma ação de articulação para somar (SC7).

Os fóruns são espaços que reúnem pessoas representativas de organizações da sociedade civil para garantir direitos humanos, assegurar políticas sociais fundamentais; questionar, formular políticas e realizar ações concretas. Na prática os fóruns se constituem em espaços de articulação, de informação, discussão, formação e mobilização, contribuindo para a formação política, para a defesa dos direitos e proposição de políticas emancipadoras. Podem ainda exercer pressão e controle social sobre as ações de governos ou mesmo instituições não governamentais. (STRECK et al, 2006).

Por sua vez, o conselho estudado possui estrutura organizacional caracterizado pela presença de um plenário, no qual os representantes se encontram uma vez por mês; presidência; vice-presidência; secretaria executiva; câmaras temáticas; grupos de trabalho e mesa diretiva. Esta última composta pela presidência e vice, secretaria executiva, representante da comissão de presidentes de CONSEA municipais e coordenadores de câmaras temáticas. As funções principais da mesa diretiva são planejamento da pauta das reuniões plenárias e de ações estratégicas do conselho; avaliar o trabalho das Câmaras Temáticas e dos Grupos de Trabalho; discutir e propor modificações na estrutura das instâncias do Conselho ao Plenário. As câmaras temáticas¹¹ são de caráter permanente, sendo uma Câmara Temática de Saúde, Educação e Nutrição, outra voltada para a Produção e Abastecimento e a terceira direciona suas atividades para a Criação e o Fortalecimento de CONSEA Municipais (BRASIL,2014).

As reuniões plenárias são mensais, sempre na segunda terça feira de cada mês, tendo o calendário de reuniões divulgado na primeira reunião do ano, podendo ser programadas reuniões extraordinárias, conforme a necessidade, e criados grupos de trabalho temporários. Foi realizado em 2015 um total de 9 reuniões; no ano de 2016, aconteceram 11 reuniões e, em 2017, o plenário se

¹¹ A Câmara Temática de Saúde, Educação e Nutrição possui como objetivo monitorar, analisar e divulgar dados sobre a situação alimentar e nutricional de cada segmento populacional, priorizando os mais vulneráveis. Enquanto a Câmara Temática de Produção e Abastecimento visa discutir as possibilidades de todos os segmentos da população para que a todos tenham acesso a alimentos em condições apropriadas em termos de qualidade, quantidade, preço e adequação; e a Câmara Temática de Criação e Fortalecimento de CONSEAs municipais se propõe a incentivar a criação e fortalecer os Conselhos Municipais de SAN, através de uma articulação permanente com os municípios.

reuniu em 8 reuniões. A eleição dos conselheiros da sociedade civil e indicação dos representantes do poder público para a gestão 2017/2019 foi realizada em janeiro de 2017, mas a posse foi somente em abril de 2017, devido à demora do governador para assinar a homologação e publicação no diário oficial do Estado. A primeira reunião do ano ocorreu em maio de 2017, por isso o número total de encontros foi reduzido. Isso demonstra que é necessário fortalecer o papel do CONSEA no estado, pois a demora de homologação pode refletir o pouco interesse do poder público no apoio aos espaços de participação. Alguns informantes relataram que essa demora pode estar associada também à pequena pressão e ao acompanhamento do conselho a essa demanda.

Essa organização e funcionamento é semelhante à existente na maioria dos conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional brasileiros, inclusive a vinculação junto Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social ou Assistência Social. Percebemos diferenças em relação aos conselhos nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Bahia e Paraíba, que instituíram Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável¹², com o objetivo de descentralizar a discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional para melhor conhecimento da realidade regional, a fim de elaborar propostas de forma participativa e respeitando a peculiaridade local. As comissões são órgãos colegiados vinculados ao conselho, no âmbito das diversas regiões do estado, visando ampliar a participação social e atuar de forma a concretizar as deliberações do CONSEA ao qual está vinculada e assegurar a política de SAN na sua região, tendo suas bases geográficas definidas pelo próprio conselho. Cada comissão é formada por membros da sociedade civil e do poder público escolhidos através de processo eleitoral, respeitando-se a mesma proporcionalidade definida pelo conselho. Observa-se que os conselhos que têm essas comissões realizam reuniões são bimensais (BRASIL,2003; BRASIL,2009; BRASIL,2014b; BRASIL,2011; BRASIL,2016).

Além disso, foram identificadas outras câmaras ou comissões temáticas nos conselhos estaduais de SAN voltadas para Portadores de Necessidades

¹² De acordo com o regimento interno do CONSEA Paraná (Art. 40, p. 4), visando assegurar a política e o plano de SAN na sua região, as comissões regionais têm como atribuições: I. compilar diagnóstico da SAN da região a fim de subsidiar ações estaduais de SAN; II. coordenar as reuniões regionais a fim de estimular os municípios na criação e funcionamento de Conselhos Municipais de SAN; III. coordenar a Conferência Regional de SAN; IV. encaminhar a Secretaria-executiva do CONSEA-PR a documentação dos candidatos regionais eleitos na Conferência Regional, para fins de homologação; V. estimular a criação de programas e projetos regionais para enfrentamento da SAN; VI. coordenar a elaboração e a implantação do plano regional de SAN.

Alimentares Especiais e Grupos Populacionais em Condições de Vulnerabilidade Alimentar e Nutricional; Câmara de Direito Humano a Alimentação; comissão de produção orgânica e agroecológica e combate aos agrotóxicos e transgênicos; comissão de agricultura familiar e agricultura urbana; comissão de acompanhamento e fiscalização do Fundo de Segurança Alimentar - FUNSEA; comissão de presidentes de conselhos municipais de SAN. É interessante observar a preocupação de incluir câmaras sobre financiamento e direito humano à alimentação, o que não foi identificado no Consea Ceará (BRASIL,2003; BRASIL,2009; BRASIL,2014b; BRASIL,2011; BRASIL,2016).

Na ótica dos informantes do estudo, apenas uma reunião por mês é muito pouco para as discussões do CONSEA Ceará, sendo relatado que falta mais articulação com as comunidades representadas e a população de um modo geral e com outros conselhos, instituições que trabalham com SAN e órgãos de governo. Também devem ser intensificados os encontros das câmaras temáticas, que não têm se reunido de forma frequente, sendo importante seu fortalecimento porque exercem a função de informar aos participantes temas que, muitas vezes, são desconhecidos, preparando os conselheiros para discussões sobre determinados assuntos:

[...] O CONSEA nacional se reúne dois dias, um dia inteiro de câmaras temáticas e um dia de plenária. Aqui a gente só tem meia manhã, porque no dia que a gente tem uma manhã toda, a pessoa chega atrasada e sai antes de acabar. As câmaras temáticas eram para ter uma reunião todo mês, mas não tem. Então a proposta que a gente fez foi esta, de ter reunião pelo menos o dia todo, de manhã a reunião das câmaras temáticas e a tarde a plenária [...] mas nunca conseguimos (SC8).

[...] vejo que continuamos marcando o passo na questão de fazermos somente reuniões mensais, mas cadê a articulação de área? Cadê o movimento com aquelas comunidades que precisam tanto do conhecimento sobre SAN? Como chegar a essas comunidades? Porque essas comunidades estão longe? Onde estão as comunidades de risco que precisariam ter conhecimento da SAN? O que está sendo feito pelo CONSEA para chegar a estas comunidades? Como a gente chegar e fazer um debate, por exemplo, nas escolas, é preciso que se façam debates nas escolas, é importante que se faça alguma coisa. [...] vejo e sinto as dificuldades das comunidades e a falta de conhecimento dessas comunidades; ... porque as pessoas têm o que comer, mas elas não sabem o que é SAN e que tem direito à alimentação (SC1).

Os trabalhos das sessões plenárias no CONSEA Ceará iniciam com a verificação da presença e da existência de quórum; leitura e aprovação da ata da sessão anterior; informes gerais, com foco na exposição da agenda do presidente;

apresentação, discussão e aprovação das matérias agendadas; encerramento e abertura para comunicados. As reuniões são conduzidas sem conflitos significativos. O processo decisório garante votação de todos os presentes, no entanto as discussões são mais conduzidas por representantes do poder público, com pouca participação na formação de consensos pelas representações da sociedade civil, o que pode comprometer o grau de democratização:

[...] vejo que ainda o CONSEA permanece nas mãos de um grupo e que o conhecimento ainda está muito na mão deste grupo, do qual fazem parte tanto o poder público como sociedade civil, é misturado. [...] então ainda vejo este CONSEA sendo trabalhado por um grupo de pessoas, com forte influência de duas secretarias de governo. Por isso me excludo de falar e me eximo de participar de grupos...e muitos agem assim também...outros nem percebem isso. [...] tem sempre os mesmos grupos fazendo as mesmas coisas e vejo que isso precisa mudar, para que o CONSEA de fato aconteça, sinto te dizer isso (SC1).

É desafiante dentro de tudo o que já coloquei; da fragilidade mesmo dos conselheiros com relação ao envolvimento, a participação, o entendimento. Como o conselho é muito novo em termos de participação mesmo das pessoas, acho que elas ainda estão tentando compreender este espaço como um local positivo para elaboração de propostas, ideias de fato. Nas reuniões que tenho participado no conselho, percebo muita gente calada, mas que são muito atuantes fora do conselho (SC7).

Essas relações de poder também foram evidenciadas em estudo realizado no CONSEA Ceará, há sete anos, com a observação da presença de representantes detentores de saberes, o que pode dificultar o diálogo com os representantes de setores tradicionalmente excluídos (LACERDA et al, 2011). Essa situação ainda existe nesse espaço de participação e retrata relações de poder assimétricas, constituídos no campo de saber (FOUCAULT, 2012), e a existência de um poder efetivo, atuando sobre o indivíduo de forma invisível, imperceptível, sem resistências (SOUZA,2014).

As pautas das reuniões, segundo o regimento, deveriam ser programadas pela mesa diretiva, mas apenas o presidente, o vice e o secretário organizavam os temas para a reunião; não tendo representante de comissão de CONSEA municipais presentes. Nas reuniões dos anos de 2015, 2016 e 2017, os assuntos mais frequentes registrados nas atas foram divulgação de participação dos conselheiros em eventos e projetos relacionados à SAN; discussões de assuntos administrativos; organização, participação e avaliação da 5ª Conferência Estadual de SAN; elaboração de cartas políticas, de parecer sobre programas ou de apoio a ações de SAN; informes gerais sobre elaboração do PLANSAN 2016-2019; criação de

conselhos municipais; aprovação de municípios para adesão ao SISAN – Quadro 3. Discussões sobre financiamento da política estadual de SAN no Ceará; propostas de formação continuada dos conselheiros; monitoramento de programas e do plano de SAN; repasse de informações sobre programas e projetos de SAN e respectivo pedido de aprovação; Monitoramento de programas governamentais de SAN; sensibilização para participação na elaboração e avaliação do segundo PLANSAN e reflexões sobre a influência do conselho e o exercício do controle social foram temas menos frequentes durante as reuniões no período considerado (Quadro 3). Situação semelhante a esse estudo, foi observado em um conselho de SAN no Espírito Santo, onde poucas deliberações sobre monitoramento das propostas e ações em segurança alimentar e nutricional foi evidenciado nas plenárias, com concentração do debate em torno do funcionamento e organização do conselho (COTTA et al, 2011).

Quadro 3 - Assuntos registrados nas atas dos anos 2015/2016 e nas reuniões do ano de 2017 do CONSEA Ceará

Assuntos	2015	2016	2017
Divulgação de participação dos conselheiros em eventos ou projetos	9	11	8
Discussões de assuntos administrativos	5	10	2
Organização e participação em conferências	6	2	1
Elaboração de cartas políticas, de parecer sobre programas ou de apoio a ações de SAN	3	2	1
Informes gerais sobre elaboração do PLANSAN	-	4	2
Criação de conselhos municipais	3	5	-
Aprovação de municípios para adesão ao SISAN	3	5	-
Aprovação de programas e projetos voltados para SAN	-	2	1
Financiamento da política de SAN no Ceará	-	2	-
Propostas de formação continuada de conselheiros	2	1	1
Repasse de informações sobre programas e projetos de SAN	-	2	2
Sensibilização para maior participação na avaliação de PLANSAN	1	1	-
Regimento interno	1	2	-
Reflexões sobre a influência do conselho e o exercício do controle social	1	2	1
Convites para eventos na área de SAN	2	4	-
Monitoramento de programas governamentais de SAN	1	-	-
Apresentação de ações das câmaras temáticas	1	1	3
Reflexões sobre a atuação da sociedade civil	1	-	-
Necessidade de divulgação das ações realizadas pelo conselho	1	1	-
Falta de conselheiros nas reuniões	-	1	-
Criação de novas câmaras	-	1	-
Apoio ao fortalecimento de comunidades	-	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor

Nas observações de reuniões ao longo do ano de 2017 nesse conselho, as temáticas discutidas permaneceram sem maiores alterações, em relação ao que foi observado nas atas dos anos de 2015 e 2016, sendo pouco frequentes discussões sobre como melhorar a intersetorialidade nessa política, monitoramento da PESAN, fortalecimento da sociedade civil, caracterizando uma limitada atuação com pouca articulação com os demais conselhos estaduais de políticas sociais:

[...] acho que o CONSEA poderia ter uma conversa com os outros conselhos, poderia ser mais presente, até porque estamos na casa dos conselhos e não vemos nenhuma reunião dos conselhos daqui. Por exemplo, de dois em dois meses poderiam vir representantes do CONSEA, do idoso, da criança e adolescente, do trabalho e iríamos discutir a interface. [...] acredito que poderíamos contribuir bastante, a política é bem extensa e dá para conversarmos e com esse olhar, chegaríamos mais próximo; talvez com a organização das câmaras temáticas que estão se propondo, acho que traremos à tona a discussão, eu sinto falta disso (SC3).

Outro aspecto apontado nas entrevistas foi a necessidade de buscar os caminhos para a regulamentação do Fundo Estadual de SAN pelo CONSEA Ceará, e incluir discussões sobre financiamento dessa política no conselho. Observou-se que o FECOP (Fundo de Combate à Pobreza) destina um pequeno aporte financeiro a projetos de SAN e o financiamento do governo estadual nessa política é reduzido, e isso precisa ser mais debatido no conselho em busca de estratégias para melhorar:

[...] o papel do CONSEA eu até já venho dizendo a um tempo, que precisamos aprimorar o nosso papel. Qual o nosso papel mesmo, dentro do conselho? É só avaliar e analisar os projetos? É necessário que tenhamos o entendimento de que nós devemos acompanhar, monitorar, precisamos de disponibilidade de recursos, para que isso possa ser feito. É importante também saber sobre a disponibilidade de pessoas, porque precisamos ter esse link da disponibilidade. Hoje, a própria SAN não tem um orçamento próprio, não existe para se fazer esse monitoramento e acompanhamento, porque precisamos nos deslocar, tem tudo isso. Eu comento muito no conselho que nós conselheiros, precisamos conhecer mais os projetos; não é só para chegar, analisar e fazer isso e aquilo, e as ações posteriores? (PP2)

A efetividade dos arranjos participativos está ligada à presença de determinadas práticas, como a existência de comissões técnicas ou a eleição dos representantes da sociedade civil ou a atribuição da elaboração da pauta à representação da sociedade civil. Essas formas parecem exercer um papel maior no sucesso dessas instituições, desde que realmente estejam realizando suas funções. (AVRITZER, 2010). Todos esses arranjos estão presentes no conselho estudado,

mas precisam realmente ampliar suas ações, pois as câmaras temáticas têm funcionamento irregular; a eleição dos representantes da sociedade civil considera as entidades que trabalham com SAN, mas ainda precisa ampliar essas representações, visando garantir maior pluralidade e diversificação, e criar estratégias para melhorar a participação das demais representações da sociedade civil na definição das pautas das reuniões.

A seguir, apresentam-se os sujeitos que atuam nesse espaço de participação, como tem ocorrido o processo participativo dentro dessa dinâmica de funcionamento descrita, refletindo sobre os impasses e possibilidades para a participação na PESAN Ceará.

4.3 CONSELHEIROS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SUJEITOS DA PESQUISA

A análise crítica do perfil social, econômico e associativo dos conselheiros revela a capacidade de inclusão e pluralização dos conselhos, ou seja, o potencial dos conselhos de envolverem um número mais diversos de pessoas, temáticas e pontos de vista. A pluralidade da representação talvez seja a chave democrática para a legitimidade, devendo coexistir em grupos ou entidades que tenham uma história de lutas por direitos e também representantes com reconhecido grau de qualificação técnica e política aliados aos públicos que representam (LUCHMANN, 2007), combinando múltiplas formas de representação para ampliação da democracia e da representação política (BISPO JUNIOR, 2015).

A diversidade de representantes pode melhorar a apresentação das “demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política” (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 90). No entanto, a representação ou sub-representação dos temas nos conselhos dependerá das perspectivas sociais e afinidades temáticas vivenciadas pelos seus representantes. Cada indivíduo compartilha com seus grupos perspectivas sociais, as quais acrescentam ao debate visões diferentes. E, também, cada ator vivenciou experiências específicas, desenvolveu visões de mundo particulares e afinidades por temas distintos, modos de olhar que são pontos de partida nas interações, comunicações e discussões (AVRITZER, 2007; YOUNG, 2006). Deste modo, a pluralidade da composição do

conselho pode influenciar a diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões do conselho.

O tipo de inclusão ideal em instituições participativas não é um consenso. Alguns autores defendem um método de seleção aleatório que permita ao representante ter um perfil sociodemográfico semelhante ao da população representada, como forma de evitar o favorecimento de representantes com mais recursos financeiros e elevada escolaridade e permitir debates menos assimétricos (FISHKIN; LUSKIN, 1999). Outros enfatizam a importância da presença de grupos marginalizados dos processos políticos, garantindo a inclusão de grupos carentes, pouco mobilizados e não organizados (CORNWALL, 2008; GAVENTA, 2006). E, e para Coelho (2011), uma maior diversidade de organizações da sociedade civil e de conselheiros com escolaridade e renda baixa presentes poderia ser considerada uma participação inclusiva nesse espaço.

Nesse estudo, participaram os conselheiros mais frequentes às reuniões, em sua maioria do sexo feminino, pertencentes às classes média e alta, possuindo elevada escolaridade. De forma geral, existia uma diversidade de organizações da sociedade civil na composição do conselho estudado, mas a frequência de participação foi reduzida para a maioria das organizações da sociedade civil e também entre as instituições representantes do poder público. Por outro lado, conselheiros com baixa escolaridade e renda são minoria, sendo pequeno o número de representantes de grupos vivendo em condições de insegurança alimentar (quilombolas) ou mesmo inexistentes, como é o caso de representantes indígenas, o que pode comprometer a pluralidade, a participação inclusiva e limitar a agenda de discussões nesse espaço. Em um CONSEA de Belo Horizonte, a representação limitada aos segmentos sociais com maiores recursos econômicos ou associativos e pequena representação por atores que representam a sociedade civil em condições de insegurança alimentar também foram verificados (MACHADO et al, 2009).

Nesse sentido, foram informantes desse estudo quatorze conselheiros¹³, com maior participação de representantes da sociedade civil (10), mulheres, a maioria com assento desde o início da criação do conselho no ano de 2003, possuindo ensino superior completo, principalmente nas áreas de nutrição,

¹³ Houve recusa de participação de dois representantes do poder público por receio de não saber responder e dois representantes da sociedade civil não puderam participar por dificuldade de conciliar horários para realizar a entrevista.

economia doméstica, sociologia, poucos tinham pós-graduação (03); e a renda familiar foi concentrada nas faixas de 4 a 10 salários mínimos - SM (05) e de 10 a 20 SM (05). Representavam no CONSEA os segmentos ligados a indústria, comércio e agricultura; redes e fóruns; associação e movimentos sociais; ao ensino e pesquisa; povos e comunidades tradicionais (somente povos de terreiro, religiões de matriz africana e pesca); gênero e gerações; produção agroecológica e orgânica e de direitos humanos e sociais. A maior parte desses representantes participava de outros conselhos de forma concomitante (64,0%) e a maioria das instituições realizavam ações voltadas para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Entre os representantes do poder público, a maioria eram mulheres (03), todos possuíam ensino superior completo e pós-graduação, renda familiar entre 4 a 10 SM (02) e de 10 a 20 SM (02), revelando uma caracterização semelhante à que foi evidenciada entre os representantes da sociedade civil.

A participação feminina protagonizada no espaço de participação estudado, foi semelhante à encontrada em outros conselhos municipais (CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2010; RIBEIRO, 2011); e também no Consea Nacional e nos conselhos voltados para políticas sociais (BRASIL, 2013). No que se refere à escolaridade e renda, esse estudo encontrou elevada escolaridade e renda familiar entre os conselheiros em comparação à população brasileira, a qual possui uma escolaridade média de 7,9 anos de estudo, o que equivale ao ensino fundamental incompleto e renda familiar concentrada nas duas faixas mais baixas, até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ de salário mínimo (BRASIL, 2016) e semelhante ao encontrado em outros conselhos nacionais, onde a maioria dos conselheiros concluíram o superior e tinham renda familiar acima de R\$ 4.000,00 (BRASIL, 2013). Os resultados encontrados estão em sintonia com outras pesquisas em conselhos sociais realizadas há mais de 14 anos, que também indicam um perfil de conselheiros com renda acima da média do País (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004; FUKS, 2004), retratando que há muito tempo esse fato persiste entre os representantes. Por sua vez, o pouco incentivo financeiro do governo contribui para limitar a inclusão da população de mais baixa renda nos espaços de participação, que associado a pouca cultura política pode influenciar na participação e na ampliação da democracia nos conselhos gestores.

Quando se analisou o tempo de participação dos conselheiros no CONSEA Ceará, percebeu-se que a maioria da sociedade civil participava por um

período de até quatorze anos (06), ou seja, desde a criação do conselho praticamente, e outros estavam atuando de 3 a 6 anos (04), o que corresponde a dois ou três mandatos de dois anos cada um, sendo permitida a recondução sem limite de tempo, conforme o regimento deste conselho estudado, o que pode comprometer os processos de renovação dos conselheiros. Para a maioria dos representantes do poder público investigados, o mandato estendeu-se entre três a seis anos (03), configurando uma realidade diferente da que foi identificada na sociedade civil. Ampliando o olhar para este segmento, observou-se que ele parece se renovar com mais frequência, uma vez que o número de representantes deste setor que está no conselho acima de três anos é menor que na sociedade civil. Isto pode ser consequência da troca de representantes que acontece a cada mudança de governo, mas nem por isso a participação em termos de frequência às reuniões melhorou, o que pode trazer à tona o pouco interesse ou desconhecimento em relação à SAN, dificultando o entendimento e a continuidade pela busca da intersectorialidade nas ações de SAN.

Ressalte-se que, ao longo do estudo, no mês de abril de 2017, uma nova gestão do conselho tomou posse, mas entre os conselheiros da sociedade civil não houve grandes alterações, exceto modificação na representação dos quilombolas, como já foi detalhado anteriormente; por outro lado, no segmento do poder público, foram indicados novos representantes para assumir em seis secretarias.

É interessante observar que todos os representantes do governo entrevistados atuavam em mais de um conselho ao mesmo tempo; ao passo que, entre os participantes da sociedade civil, essa atuação concomitante em conselhos e fóruns foi menor (05). A participação em mais de um espaço pode ser interpretada pelo interesse individual ou necessidade de uma aprendizagem ao longo do tempo e um acúmulo de expertise tanto em relação à atividade participativa quanto ao tema em discussão nos conselhos, principalmente porque a atuação evidenciada em outros conselhos foi em temas complementares ou similares à área de SAN, como assistência social, conselhos municipais de SAN, fórum estadual de soberania e segurança alimentar.

Ressalte-se que a representação significa tornar presente algo ou alguém por meio da figura de um representante (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2015), sendo diferente de uma simples substituição na medida em que envolve uma relação que pressupõe contato constante, constituindo um ponto importante para

uma representação legítima (LUCHMANN, 2007). Cabe aos representantes ouvirem as discussões do grupo ou instituição que representam; estabelecerem uma conexão com os representados e exporem as razões de suas ações. E os representados devem sempre mobilizar uns aos outros para participarem de forma ativa tanto no processo de autorização como na prestação de contas (YOUNG, 2006). Assim, é possível considerar que a frequência e intensidade desta relação sejam fatores que impactem a representatividade; do contrário, o processo participativo e representativo passa a ser desacreditado e perder força (YOUNG, 2006; ABERS; KECK, 2008).

Por sua vez, sem a obrigação de autorização e prestação de contas, a atuação dos representantes dependeria, exclusivamente, da boa vontade destes, enquanto os representados teriam pouca capacidade de intervir no processo (MIGUEL, 2011). Assim, mecanismos formais de prestação de contas devem ser cultivados nos espaços participativos, sendo importante pensar em modos de fazer com que os representantes, da mesma forma que exercem o controle social sobre o governo por meio da participação em conselhos, tenham também possibilidade de dar um retorno para seus representados e sejam adotadas formas de exigir (LAVALLE; CASTELLO, 2008). A legitimidade da representação da sociedade civil depende das posturas do representante, dos representados e da relação entre eles, e os mecanismos de autorização e prestação de contas instituídos (SIPIONI, 2015).

Nesse estudo, identificou-se a pouca comunicação entre os representantes com suas bases, pois nem sempre entravam em contato com suas entidades para definir posicionamento no conselho, relatar os debates, o que aprovaram ou propuseram nas plenárias, enfim, para prestar contas da atuação no conselho; ou para construir e/ou fortalecer articulações, fragilizando a legitimidade da representação. Esse fato também foi identificado em estudo realizado no CONSEA Ceará, persistindo a mesma realidade (MOURA et al, 2009a).

Considerando as atas analisadas, verificou-se baixa frequência na plenária de representantes do poder público, pois a maioria dos representantes de governo (8) compareceram a 3 ou 4 reuniões por ano. Apenas duas secretarias tiveram grande frequência as reuniões, atuando com muita intensidade no conselho (dentre as 12 secretarias), pautando muitas discussões. Observou-se ausência de gestores estaduais e de conselheiros com mais poder de decisão, ausência de representantes do judiciário, baixa assiduidade de representantes de várias

secretarias, o que pode comprometer o desenvolvimento de ações intersetoriais e a capacidade desses atores governamentais influenciarem na definição de problemas para inserção na agenda política. Por outro lado, pode revelar o pouco comprometimento do governo com o conselho e pouca atuação do governo como instância responsável pelo conselho. Estudos no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de São Paulo também identificou falta de comprometimento dos gestores públicos e de recursos financeiros para as ações do conselho (BASTOS, 2011), fato que também foi encontrado nesse estudo.

Por sua vez, também foi observado que existem 24 entidades titulares e 07 suplentes representando a sociedade civil, e dessas menos da metade frequentam as reuniões regularmente (11), estando presentes em 1 a 3 reuniões por ano, e 07 delas (entidades com representantes suplentes) não compareceram às reuniões ao longo do tempo analisado. Dentre as que frequentam as reuniões (13), a presença foi de 8 a 12 reuniões por ano.

Os segmentos de trabalhadores rurais e urbanos, de pessoas com necessidades especiais, entidades pastorais e religiosas, comitê territorial em nível estadual foram os de mais baixa participação no conselho. Também representantes de povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas, apresentaram baixa frequência nas reuniões, pela dificuldade de transporte e falta de apoio financeiro para participação. Por outro lado, representação ligada à indústria, comércio e agricultura (1 entidade); redes e fóruns (1 entidade); associação e movimentos sociais (2 entidades); ensino e pesquisa (2 entidades); povos e comunidades tradicionais (somente povos de terreiro – afrodescendente e pesca); gênero e gerações (1 entidade); produção agroecológica e orgânica (1 entidade) e de direitos humanos e sociais (1 entidade) apresentaram melhor frequência de participação nesse espaço.

Esses conselheiros nem sempre se manifestavam com frequência, sendo as falas mais concentradas nos segmentos ensino e pesquisa, gênero e gerações, além de serem também os que mais representavam o conselho em atividades externas. É preocupante a participação dos representantes da sociedade civil, seja pelo pouco envolvimento nos debates, seja pela baixa assiduidade, o que pode comprometer as discussões de ações de SAN voltadas para esses segmentos, fragilizando a participação social.

A possibilidade de participação do segmento governamental e da sociedade civil ocorre de forma diferenciada. Para o funcionário público, as reuniões do conselho são agendadas no mesmo horário do expediente de trabalho e representam mais uma atividade. No entanto, esse fato parece não ter influenciado a participação. Para os representantes da sociedade civil, a participação implica em um esforço extra de tempo, deslocamento e gastos, sem apoio financeiro ou técnico para facilitar a participação. Além de tempo para a participação, é fundamental o apoio financeiro do governo, não só com passagens de ônibus, mas providenciando também apoio técnico para repassar conhecimentos e viabilizar a participação cidadã (CAVA, 2015). A sociedade civil possui desvantagens em termos de recursos disponíveis para participação, uma vez que falta disponibilidade de tempo, transporte, assessoria institucional para melhorar a participação em conselhos de saúde (COELHO, 2012).

A ausência dos conselheiros tanto do poder público como sociedade civil nas reuniões também foi verificada no CONSEA do estado do Espírito Santo (COTTA et al, 2011). Em Santa Catarina, a análise da representação da sociedade civil revelou insuficientes canais de comunicação entre representados e representantes e fragilidade na intersetorialidade, que acontece mais entre segmentos que já possuem pautas comuns (MARCON et al, 2017), corroborando os achados desse estudo.

A seguir, serão discutidas as categorias empíricas desse estudo que podem representar limites para a participação cidadã na PESAN-Ceará, como o desconhecimento sobre o direito à alimentação; ausência de conhecimentos para atuar no controle social; pouco apoio político para a participação e desconhecimento sobre intersetorialidade. Além disso, a partir da perspectiva dos sujeitos do estudo, serão apontadas algumas possibilidades de melhoria dessa participação nesse contexto político estudado.

4.4 IMPASSES E POSSIBILIDADES PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA PESAN-CEARÁ

4.4.1 Desconhecimento sobre o direito à alimentação

A luta pelo direito à alimentação e por sua inclusão na Constituição federal em 2010 foi uma conquista que estabeleceu a alimentação como direito de todos e dever do Estado, devendo ser garantido por meio do SISAN, a contar com uma construção participativa e intersetorial. Para Tatagiba (2002), a participação da sociedade civil e do poder público na formulação e execução das políticas públicas do Estado brasileiro busca romper com a tradição de centralização, autoritarismo e concentração de poder existentes. No entanto, a falta de internalização dos direitos e a necessidade de satisfação de interesses individuais são desafios para a consolidação da democracia no Brasil e podem comprometer as ações para uma efetiva participação e controle social (GERSCHMAN, 2004).

Como desafio para a participação cidadã na PESAN Ceará, os sujeitos percebem a necessidade de reconhecimento do direito à alimentação pela população e entre a maioria dos conselheiros, visando atender às demandas solicitadas ao conselho:

[...] esses desafios começam no sentido das pessoas entenderem a questão do direito delas, terem consciência desses direitos em relação a alimentação adequada e como lutar por isso (PP4).

[...] um dos maiores desafios seria a questão da educação nutricional e o entendimento das pessoas, onde acredito que faça parte dessa educação, entendendo que a alimentação é um direito e que para ser efetivado na vida das pessoas, se faz necessário que elas exijam que a lei seja cumprida, que o artigo da constituição seja cumprido e que é preciso ter diversas ações estruturantes e interligadas para poder esse direito ser efetivado (SC7).

[...] tem muita gente que propõe pauta para o CONSEA. A SDA vive propondo pauta, os povos de terreiro já propuseram e não levamos adiante, porque eles querem que a gente discuta, só que não conhecemos, são campos novos para nós, eles estão dentro do conselho e nós não conhecemos, e precisamos conhecer porque o DHAA é algo muito sério e amplo e algo que precisamos começar do “Be a Bá”, quando digo isso é começar do marco legal que normatizou esse direito, então agora que temos novos conselheiros e conselheiras, esse povo precisa saber o que é o DHAA, é muita gente para estudar esse tema e precisamos levar adiante isso para as pessoas (SC2).

O desconhecimento dos direitos contribui para limitar a ação política dos sujeitos e reforça crenças e valores historicamente construídos no Brasil de acreditar na naturalização da pobreza e desresponsabilização do Estado, exploração econômica, dominação política, exclusão social (TELLES, 1994; CHAUÍ, 2008); mostra a existência de uma frágil cultura política de participação (BAQUERO, 2001), revelada na concepção dos informantes pela capacidade reduzida dos conselheiros no exercício do controle social e de colocarem o problema na agenda governamental:

[...] esse entendimento de que o alimento é um direito, seria necessário avançar mais, isso é outra coisa que precisamos rever a nossa atuação enquanto conselheiros, esta questão da exigibilidade, de buscar esta articulação com o ministério público, com esses órgãos que trabalham estas questões do direito, a gente ainda é muito incipiente, não existe e acredito que influência no controle social que podemos exercer (PP3).

[...] precisamos nos deter, estudar, criar e multiplicar, sinto que tem uma fragilidade, vejo que ainda tem uma coisa que muitas vezes ficamos esperando que alguém tome a iniciativa, quando eu acho que podia fazer (SC2).

A construção de uma nova cultura de participação e defesa de direitos depende da mobilização das organizações da sociedade civil e de sua capacidade de realizar o controle social (OMS, 2011; VENTURA et al, 2017). E implica na exigência de transparência das ações de governo e de compromissos assumidos em leis, decretos, e na sua consequente responsabilização. Também é importante conhecer os sistemas alimentares, suas formas de regulação e os subsídios de impostos praticados para produtos industrializados, que favorecem a redução de preços desses produtos e aumentam os valores de mercado para os alimentos saudáveis. Por conseguinte, o conhecimento e adoção de práticas alimentares que fortaleçam a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável contribuem para o exercício do controle da cidadania sobre as atividades econômicas, sendo importante para a construção da participação cidadã.

Vale ressaltar que, para a política de SAN conseguir garantir e viabilizar o DHAA, é preciso ter uma produção de alimentos com qualidade, e essa discussão sobre agroecologia e agricultura orgânica ainda precisa ser fortalecida no conselho estudado:

[...] se você fala de direito, você tem que ter produção com qualidade, aí vem toda a discussão da produção agroecológica, que é outra discussão que avançamos muito pouco. Por que nós vemos que o agrotóxico está campeando e se não fosse à agricultura familiar não teríamos nem a opção

de consumir alimentos sem agrotóxicos; então ainda existem essas feiras agroecológicas, existem esses grupos que produzem e comercializam os orgânicos, por causa dessas sementes que foram plantadas e essa discussão que está se espalhando de que devemos comer um alimento livre de agrotóxico, e que os supermercados começaram a vender esses produtos; então a questão da alimentação saudável, se dá pela oferta e também se dá pela demanda, à medida que as pessoas vão se conscientizando que a saúde passa pelo consumo de alimentos sem agrotóxicos, o próprio setor empresariado fica atento para essa questão (SC8).

Sem uma nova cultura de participação capaz de sensibilizar a sociedade civil de sua corresponsabilidade na consecução dos direitos, a autonomia das pessoas e o direito de estarem envolvidas em processos decisórios que as afetam estarão prejudicados. Por sua vez, cabe ao governo incentivar, valorizar e criar condições para facilitar a participação. No entanto, essa mudança de cultura participativa precisa de tempo e de condições propícias para se manifestar.

Os informantes apontaram que a falta de uma Câmara de trabalho para discutir sobre o direito à alimentação, maior envolvimento do conselho na luta por esse direito, seja através de grupos de trabalho ou de forma transversal nas Câmaras de trabalho, bem como o desconhecimento das suas formas de exigibilidade entre os conselheiros, são aspectos que podem limitar sua consecução:

[...] a luta pelo DHAA, que é uma das lutas que o conselho poderia encampar mais, essa questão da exigibilidade e nós estamos ainda no início, tem muitos conselhos estaduais, que temos conhecimento, onde já possuem suas câmaras do DHAA instituídas, nós não temos, pode ser um grupo de trabalho? Pode, pode ser transversal a todas as outras câmaras? Pode, mas contanto que a gente coloque isso para frente, porém a gente nunca conseguiu avançar muito, essa articulação com o ministério público para garantir essa questão da exigibilidade, então não se sabe, por exemplo, tem estados que avançaram (PP3).

Por outro lado, a ocupação dos espaços de participação institucionalizados por si sós, sem um envolvimento ativo, pode não favorecer as mudanças de cultura participativa. Portanto, é preciso envidar esforços para criar uma consciência dos direitos, de suas violações e formas de exigibilidade, estimular a expressão das insatisfações do cidadão com o não atendimento das demandas sociais, confrontando governos, propondo alternativas e pressionando para influenciar nas políticas públicas. Essa mudança de postura na atuação dos conselheiros tem um papel estratégico na formação de uma nova cultura política e no fortalecimento da democracia. Os conselheiros fizeram reflexões importantes sobre a necessidade de um papel mais propositivo e de criar consciência maior de

participação visando fortalecer as lutas e avançar nas conquistas desse direito no Ceará:

Acho que poderíamos ter um papel maior, mas propositivo no conselho, acho que ficamos muito numa discussão de apenas uma reunião por mês e essa parte do controle social a gente deixa muito a desejar tanto na fiscalização do seu real papel de monitorar aquelas ações de SAN para ver se cada ação este sendo cumprida dentro de uma lógica, como também de propor, talvez tenhamos avançado num período que foi exigido do CONSEA, de lutas, de organização, dessa política de SAN, de dar uma visibilidade, mas hoje acho que estamos mais tímidos, não sei se a palavra é essa, avançamos em algumas coisas e em outras deixamos a desejar, talvez falte consciência disso...(PP3).

A construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o fortalecimento da capacidade de exigir e cobrar a realização de direitos humanos requerem uma verdadeira revolução cultural dentro da sociedade e da estrutura administrativa do Estado. Se os cidadãos, os agentes públicos e a sociedade civil estiverem adequadamente informados sobre seus direitos e obrigações e souberem aonde ir e o que fazer, quando sentirem que seus direitos estão sendo violados, poderá ser mais fácil cobrar a responsabilidade do Estado e de seus agentes públicos por seus atos e omissões (BURITY et al, 2010).

4.4.2 Poucos conhecimentos para atuar no controle social

O exercício do controle social exige consciência do papel; democratização e socialização do acesso às informações das políticas de SAN em todos os níveis: federal, estadual e municipal; acompanhamento das ações governamentais; controle do orçamento público; avaliação de desempenho das políticas públicas; realização de Conferências e outros fóruns para ampliar a participação da sociedade; conhecimento da legislação. Logo, é possível afirmar que o controle social começa com a participação da sociedade civil, através de suas diversas formas de organização, na elaboração, aprovação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Na visão dos informantes, existe a necessidade de maior conhecimento dos conselheiros para assumir as atividades do conselho e realmente contribuir para o exercício do controle social nas ações da política e do plano de SAN:

Sabe, então assim, nunca conseguimos ter um processo de formação mesmo de conselheiros, para que saibam o que estão fazendo, qual o seu

papel. A maior parte dos conselheiros vai para plenária, mas um CONSEA não funciona na plenária. A plenária é apenas para aprovar, para tomar conhecimento. É legal, plenária de conselho, mas a vida do conselho tem que ser nas câmaras temáticas e as nossas câmaras temáticas nunca foram fortes (SC8).

Associado a isso, foi relatado que existe pouco comprometimento dos conselheiros, que, cada vez mais, direcionam suas ações para o lado individual, características da sociedade de consumo em que se vive. Para os sujeitos entrevistados, as entidades da sociedade civil precisariam ser protagonistas para pensar ou repensar suas necessidades de qualificação, incluindo, assim, seus anseios e a necessária articulação com o poder público, inserindo discussões sobre intersectorialidade, financiamento dessa política e cultura política. A sociedade civil tem uma tarefa fundamental. Além de manter viva a consciência do DHAA, cabe-lhe organizar a cidadania, capacitando-a para exigir os direitos e para participar na construção de espaços públicos que ensejem a formulação e o controle social de políticas públicas. No entanto, percebeu-se uma fragilidade dos conselheiros com relação ao envolvimento, à participação, ao entendimento, o que influencia nas proposições e no trabalho desenvolvido com o conselho. Um dos informantes fez a seguinte reflexão:

E outra coisa, por exemplo, que até se tentou várias vezes, mas nunca se conseguiu, é quando começa o CONSEA e cada conselheiro que for, deveria saber exatamente o que sua instituição faz em relação a SAN. [...] teve uma formação, mas de um dia e é muito pouco, para formar quem não sabe nem o que é SAN. É mais como se fosse uma abertura, para as pessoas começarem a pensar sobre aquilo. Incentivar leituras de textos sobre SAN, conjuntura, as pessoas se apropriarem dos textos, lerem os textos, por que já facilitaria mais; alguns fazem, tanto que os que fizeram estão se destacando aí, em algum trabalho, em alguma coisa; mas tem gente que passa pelo CONSEA e que a gente nem sabe que existiu... Então, acho que tem que ter esse processo de formação [...] acho que deveria ter um específico para os conselheiros e logo no começo. Tomou posse e faz um curso de um mês, algo assim (SC9).

A dificuldade do CONSEA de conseguir formular com consistência e viabilidade suas propostas são aspectos importantes, necessitando o desenvolvimento de capacidades políticas para negociação entre os conselheiros, visando garantir a conquista de ganhos. A preocupação com a qualificação dos representantes deste conselho e uma maior abertura dos governos estaduais ou municipais, que muitas vezes rejeitam a ideia da existência do CONSEA e a disposição da sociedade em tê-los, necessitam de ações urgentes

(MENEZES,2010). Em estudo realizado em conselhos nacionais, foram propostas capacitações e atividades de formação aos representantes, indicando que ainda há pontos a melhorar no que diz respeito ao conhecimento para atuar no controle social (BRASIL, 2013).

O conhecimento é importante para fortalecer a participação. Neste estudo, o pouco conhecimento sobre a legislação na área de SAN e sobre o que seria uma alimentação saudável entre os conselheiros; a falta de estudo prévio ou de uma preparação dos assuntos a serem discutidos foram apontados como impasses para a participação. Além disso, a desmotivação presente entre os representantes, fruto do desmonte de políticas sociais e de direitos no Brasil, nos últimos tempos, e da limitada influência política do CONSEA Ceará, aliada ao pouco conhecimento dos conselheiros, tudo isso dificulta a participação no debate durante as reuniões, e os leva a não expressarem suas opiniões, ficando alheios às discussões pautadas, o que compromete a dinâmica de funcionamento do conselho:

[...] os métodos mesmo que temos para fazer o controle social precisam ser construídos. Acho que esses são os desafios que não sei, é preciso superar coletivamente. Não sei como; na verdade eu só acredito via processo de formação; sem um intenso processo de formação de conselheiros, não tem como fazer uma política, não tem. E é muito frágil (SC8).

Da mesma forma, como se evidenciou neste estudo, a despolitização dos conselheiros no CONSEA Municipal de São Paulo e a pequena visibilidade do conselho pelos órgãos governamentais fazem com que essa instituição não acompanhe de maneira crítica as ações e programas de SAN desenvolvidos, não contribuindo efetivamente para a construção de uma política pública de SAN no município estudado (ROCHA et al, 2012).

Além disso, a agenda de pautas das reuniões é limitada, com poucas discussões sobre o controle social nos programas de SAN, financiamento da PESAN, e a articulação com outros conselhos e com um número maior de secretarias ou órgãos de governo é pequena, configurando um conselho com pouca autonomia para proposições sobre a PESAN, funcionando com articulação intersetorial mínima e como instância burocrática. Para os informantes, o fato de o conselho ser consultivo seria um fator que dificultaria a autonomia e influência nas decisões de governo. No entanto, a experiência brasileira não tem demonstrado que

existam significativas vantagens pelo fato dos conselhos possuírem um caráter deliberativo, em que pesem as conquistas alcançadas (SERAPIONI; ROMANI,2006).

A capacidade do CONSEA em incidir sobre a política depende do conteúdo e força política de suas resoluções. Além da consistência e fundamentação dos seus conteúdos, a efetividade das proposições formuladas por este conselho depende de fatores localizados no campo da política, como a estreita relação com os anseios da sociedade civil e a busca de coordenação com os demais espaços de participação social. Assim, as decisões do conselho devem ter respaldo na sociedade civil e ampla mobilização social para, de fato, suas proposições serem aprovadas e aplicadas (LEÃO; MALUF, 2012).

Essa discussão sobre o conselho ser deliberativo ou consultivo ainda não está acabada, havendo divergentes opiniões. Para alguns autores, a participação dos cidadãos implica em coparticipar de decisões (ARNSTEIN, 1969; MILEWA et al, 1998); para outros, a opinião é diferente, ou seja, a participação da sociedade civil também ocorre por meio de proposições para influenciar a tomada de decisões, e não necessariamente de participação direta nas discussões (HABERMAS, 1996; COOK, 2001); ou pode ocorrer tanto por meio de participação direta como indireta nas decisões (TEIXEIRA,1997; SAYAGO,2000; GOHN,2003). Para Pateman (1992), quando os indivíduos estão presentes no processo, mas apenas para serem consultados sobre alguma temática específica, sem poder decisório, isso configura uma pseudoparticipação; e na visão de Teixeira (2001), que consideramos que deveria estar presente no conselho estudado, uma relação mais crítica e propositiva, é mais efetiva para o desenvolvimento da participação cidadã, pois, nessa relação, as organizações fazem parceria em projetos com os governos, mas mantêm uma posição independente e crítica, cobrando do Estado suas responsabilidades e propondo alternativas.

O pouco comprometimento das elites políticas brasileiras com a democracia leva à descrença da população na possibilidade concreta de efetivação da democracia, o que contribui para reduzir a participação da sociedade civil no controle social e para o continuísmo de práticas autoritárias e centralizadoras (FLEURY,2006). Grupos sociais com conhecimento sobre os processos burocráticos de governo facilitam o diálogo com o poder público (COELHO,2012), assim como ter conhecimentos sobre a temática, leis, cidadania é imprescindível para alcançar a participação adequada (COTTA et al, 2011; SILVA et al, 2013). Por outro lado, a

pouca participação dos representantes, laços de pertencimento e espaços de participação fragilizados não conseguem ampliar e fortalecer as relações democráticas entre governo e sociedade civil, nem colaboram para emancipação da população (GOHN,2004).

A baixa frequência dos conselheiros tanto do poder público como da sociedade civil nas reuniões, a alta rotatividade de representantes do poder público, falta de novas lideranças para militância em SAN e a renovação dos conselheiros, realização de capacitações que não abordam temas voltados para a formação política, antes de assumirem as funções e ao longo de todo o tempo no conselho, tudo isso expõe uma fragilidade do conselho e limita ações voltadas para o controle social e o fortalecimento da democracia.

Por outro lado, foi perceptível o desconhecimento da maioria dos informantes acerca da trajetória de lutas encetadas pela SAN e DHAA no Ceará, e respectiva influência na construção da PESAN nesse estado. As histórias anteriores de participação são importantes para o fortalecimento da participação e resgate da identidade (OMS, 2011).

4.4.3 Pouco apoio político para a participação

No Ceará, a história da participação popular, assim compreendendo a intervenção da população mais desfavorecida nos processos de tensionamento para a busca de políticas sociais que respondam às suas demandas, deu-se mais visivelmente em Fortaleza, nos anos 1970 e se intensificou na década de 1980, com a chamada “administração popular” do Partido dos Trabalhadores no governo municipal (PEREIRA; RIBEIRO, 2009). Contudo, no final da década 1980, a opção política de desenvolvimento no estado teve repercussão nos efeitos da globalização produtiva, financeira e de mercado, acentuou a concentração de renda, provocou aumento do desemprego, tanto no espaço rural quanto na cidade, fruto de uma administração neoliberal, fortalecedora do capital, focada na indústria e no turismo. Tal modelo não contribuiu para alterar o quadro social de pobreza e fome persistentes no Ceará (SAMPAIO, 2002).

Esse contexto político não prioriza a PESAN no Ceará e pode dificultar a realização do controle social pelo conselho estudado. Na visão dos informantes, existe pouco compromisso político para desenvolver as ações e programas de SAN

nesse estado, e, atualmente, houve retrocesso na PNSAN, que também influenciou a política estadual e trouxe desmotivação:

Na minha avaliação, acho que houve retrocesso, até porque a própria política nacional esfriou, então quando isso acontece funciona como uma cadeia, se o nacional esfria, aqui também sofremos as consequências (PP2).

Olhe, um retrocesso que vejo de forma muito clara foi a questão de que tiraram a junção de dois ministérios; tiraram o ministério do combate a fome, você sabe que tudo que está lá em cima vai refletindo para o estado e para o município, tiraram; porém no estado ainda permanece o combate à fome, mas se a gente for avaliar o secretário da STDS anterior, foi bem melhor que esse de agora que não dá nenhum cartaz para nós. Primeiro porque, essa secretaria de trabalho e desenvolvimento social é a mais interessada porque tem uma secretaria atuante e compromissada, se não tivesse ela ali, nós não teríamos andado para canto nenhum (SC5).

Além disso, agora então, iremos ter uma dificuldade maior, porque nós vamos ter que conviver com um governo que não apoia a política; o governo nacional atualmente, o que puder travar da política, irá travar. Só vai ficar as ações paliativas, assistencialistas; não vai ficar o que a gente queria mesmo de formação, dos programas e isso repercute nos estados (SC8)

[...] o que acontece na gestão, também acontece no conselho, tanto dos representantes do governo, quanto nos representantes da sociedade civil, então venho percebendo isso, uma desmotivação (PP3).

A abertura do governo à participação é somente para cumprir a exigência legal na maior parte dos casos, mas não uma decisão de governo. E, mesmo quando se trata de cumprir a lei, as estruturas e recursos disponíveis a participação são mínimos ou inexistem, o que pode esvaziar as instâncias de participação. Mesmo assim, são mantidos para configurar que existe um governo democrático, mas falta apoio político efetivo e entusiasmo com a participação (CAVA, 2015).

Para Braga et al (2008), embora existam avanços em alguns indicadores sociais no Ceará, muito ainda precisa ser feito para reverter o quadro de pobreza e miséria existente, que está relacionado diretamente às práticas históricas de clientelismo, tutela, falta de transparência, práticas excludentes, corrupção. O modelo de gestão pública continua a demonstrar a falta de vontade política para superação da fome no Ceará, que, associada ao modelo de desenvolvimento nacional, fortalece a concentração de renda, reduz investimentos nas políticas sociais e não desenvolve novas tecnologias combinadas com formas alternativas de subsistência que utilizam recursos naturais de forma sustentável nas comunidades locais.

Por sua vez, o CONSEA Ceará possui pouca interferência direta na PESAN; tendo tido uma importante contribuição na Política de Aquisição de Alimentos nesse estado e no debate sobre agricultura familiar e alimentação escolar, mas, de fato, a influência é muito reduzida e, para alguns, nunca existiu, conforme relatos a seguir:

Então acho que nós do CONSEA, tivemos influência na política de aquisição de alimentos do Ceará, pouca, mas tivemos; é tanto que saiu agora a lei das compras institucionais (SC9).

[...] o CONSEA interfere também indiretamente, por que o CONSEA também participa de outros conselhos, participa do FECOP; nem sempre consegue interferir, mas demarca algumas questões e participa do conselho de desenvolvimento rural; e lá no conselho de desenvolvimento rural, criamos uma comissão para discutir a alimentação escolar e também na questão da aquisição de alimentos a partir da agricultura familiar, também para a alimentação escolar e teve uma repercussão muito legal com relação as discussões. Claro que as forças contrárias, às vezes, são mais fortes do que a gente, mas foi legal (SC8).

Nós nunca conseguimos ter uma interferência maior na política, nunca. No máximo a gente interferia via debates, através de palestras eram feitas, através de entrevistas nas rádios, mas efetivo do governo aceitar o que a gente está propondo, nunca (SC7).

Por outro lado, o baixo financiamento para a PESAN apontado pelos conselheiros entrevistados dificulta a gestão de SAN no estado, pois não há recursos orçamentários estaduais para apoiar o funcionamento da CAISAN-CE, que desenvolve as ações com o parco recurso da PNSAN e a pouca interferência na elaboração do PPA. Tal fato reforça o pouco interesse da gestão pública. Ressalte-se que o CONSEA-CE não é determinante na definição do financiamento dessa política, e possui pequena interferência no governo, o que fragiliza a atuação deste conselho no cenário político estadual.

Na ótica dos informantes, também existe pouco apoio político no âmbito municipal e pouca atuação do CONSEA Ceará no fortalecimento dos conselhos municipais, o que contribui para a fragilidade dos conselhos municipais de SAN no estado, dificultando a capilaridade da PESAN:

[...] Então o conselho poderia ter ampliado mais o seu papel, porque inclusive nós temos lá uma câmara que é de criação e fortalecimento de conselhos e que por essa falta de disponibilidade dos conselheiros, acredito que a gente não avançou mais nessa formação dessa rede, nesse entendimento da gente realmente se espalhar, dessa visão territorial, fortalecer territórios, e a gente não conseguiu avançar por uma série de razões, como disponibilidade de conselheiros, falta de transporte; então a gente talvez até merecesse uma avaliação nossa de ver o que houve, ao

mesmo tempo em que acho a secretaria ajudou, será que podemos ter prejudicado alguma coisa em termos de ter gerado uma acomodação do conselho o fato da célula ter avançado e ter se estruturado e dado esse suporte? Acredito que não (PP3).

Foi relatado, ainda, que a centralidade de ações em uma secretaria de governo configura a existência de uma possível confusão de papéis, e uma certa tendência à acomodação e dominação do conselho, sendo importante reconhecer a necessidade de uma ação conjunta entre a sociedade civil e o governo e dialogar sobre essa questão:

Hoje temos uma estrutura melhor que no passado; não tinha em termos de uma secretaria executiva, hoje o conselho tem, temos uma representação nesses seguimentos que queríamos muito de comunidades tradicionais e hoje temos um assento, mas alguma coisa de uns dois anos pra cá, me faz pensar que poderíamos ter avançado mais, porque a ideia é essa de vir avançando, construindo alguma coisa e acho que paramos um pouco, em termos de proposição e de controle social, de criar metodologias, de capacitar os conselhos municipais, porque a missão do conselho estadual é capacitar esses conselhos e fortalecer, e talvez eu não sei se a gente misturou um pouco o papel da célula, trazendo aqui para a essa secretaria o conselho, e talvez o conselho tenha ficado esperando pela célula e a célula avançou em alguns aspectos e não é que se bateu, porque temos uma relação muito boa, mas talvez o conselho ficou esperando pela célula e está tomou a frente em algumas coisas, não sei, acho que aconteceu isso, seria necessário uma avaliação uma conversa, temos uma boa relação com o conselho, mas acho que o conselho poderia ter avançado mais (PP3).

A colaboração do governo e de seus representantes políticos é importante para a construção das condições necessárias para o surgimento da participação social. Por outro lado, a sociedade civil pode exercer influências sobre as decisões e políticas, sem substituir as estruturas do governo, sendo necessário que cada ente conheça e assuma o seu papel para uma atuação conjunta, mas nem sempre isso acontece:

Acho muito legal essa coisa de sociedade civil e poder público juntos no CONSEA, porque são olhares diferentes e também você pactua coisas diferentes. Agora, como o processo de formação é muito ruim, o que acontece? Se àquelas mesmas pessoas não continuarem, a instituição não continua (SC8).

A sociedade civil é sempre escorregadia na hora de assumir corresponsabilidades. A sociedade civil ela tem mais dificuldade de assumir corresponsabilidade do que o poder público e ficamos no mesmo grupo, era sempre o mesmo grupo fazendo as coisas acontecerem (SC1).

Assim, a consolidação das demandas da sociedade depende da vontade política dos governantes e de uma pressão muito forte da sociedade civil, que nem sempre chega a acontecer. Os governantes fazem muitas promessas, mas, na hora de implantar as soluções discutidas com a sociedade civil, outros interesses se

sobrepõem e nem sempre refletem o atendimento das necessidades e demandas da sociedade. A sociedade civil, por sua vez, nem sempre tem condições de realizar um monitoramento mais sistemático das decisões e compromissos firmados, e, assim, nesses encontros e desencontros, a participação e o fortalecimento da democracia ficam prejudicados e muito limitados.

Considere-se, ainda, nesse contexto, a importância do protagonismo da sociedade civil para o seu fortalecimento e para o resgate da cidadania, a exemplo do que aconteceu na agricultura familiar aqui, no Ceará:

Hoje nós estamos vendo um desmonte de muitas políticas da agricultura familiar; mas você vai ao campo e vê que o agricultor familiar de hoje é diferente do agricultor familiar de 10 e 15 anos atrás. Eles conseguiram minimamente criar um patamar de sustentabilidade maior, mesmo com o desmonte que está aí; eles estão sentindo? Estão! Mas foram capazes de produzir, de acumular, para que não ficassem sempre, totalmente na dependência do governo para distribuição de sementes ou carros pipa, etc. Vemos grupos de bancos de sementes que produzem e guardam um pouco de suas sementes para que no próximo ano eles possam produzir. Então, tudo isso denota o empoderamento, protagonismo, participação social, que imprime uma correlação de força diferenciada; ora, com isso, eu não quero dizer que está tudo acabado, finalizado, muita coisa ainda precisa ser construída para que realmente a SAN seja uma política que garanta e viabilize o DHAA (SC9)

4.4.4 Desconhecimento sobre intersetorialidade

O desconhecimento sobre como cada secretaria de governo pode ter suas ações integradas à SAN foi apontado como fator limitante para o desenvolvimento de ações intersetoriais. A promoção da intersetorialidade é uma das premissas básicas para a política de SAN, sendo um desafio para a organização administrativa tradicional dos estados brasileiros operar de forma integrada, principalmente pela dificuldade de entender como a segurança alimentar e nutricional poderá estar presente em vários setores:

O desafio maior hoje é fazer com que as secretarias entendam que a SAN está lá, é o próprio conhecimento. A partir do momento que entendermos a SAN dentro das secretarias, em que a merenda escolar, o saneamento, a quantidade de água nos açudes, que geram produção, tudo isso faz parte da SAN, podemos ter uma melhor articulação (SC3).

Eu acho que a intersetorialidade ainda não é conquistada. O que tem é um conjunto de temas, mas, por exemplo, como é que a água vai estar perpassando todos os outros temas? Como determinado projeto é intersetorial, que abarca todos os outros temas? Com relação a essa discussão, ainda não chegamos a discutir; chegamos a fazer em algumas

cúpulas, como se diz. Por exemplo, vai escrever um artigo, vai fazer uma pesquisa. Então acaba que as setoriais até desconhecem a sua relação com a SAN. e talvez esse seja um grande desafio, desconhecer a sua relação com a SAN (SC9).

A articulação da intersectorialidade das políticas públicas passou a ganhar força a partir do momento em que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, principalmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para sua execução (NASCIMENTO, 2010). Com esse entendimento, o eixo da intersectorialidade ganhou repercussão no processo de implementação das políticas setoriais, visando a sua efetividade e menor custo de execução, por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil, no intuito ainda de enfrentar a complexidade dos problemas sociais contemporâneos (PEREIRA;TEIXEIRA,2013;REZENDE; BAPTISTA; AMÂNCIO FILHO, 2015; COMERLATO et al., 2007; MONNERAT; SOUZA, 2009).

Desde o início da construção da intersectorialidade na PESAN Ceará, sempre existiu a dificuldade de entender isso, devido à cultura política predominante nesse estado e ao fato da existência de um ambiente setorial tradicional brasileiro, de operar as políticas públicas com ações fragmentadas, isoladas e desarticuladas, a despeito dos benefícios que poderiam existir:

[...] uma questão muito desafiadora foi logo no início do CONSEA em 2003 que eles não entendiam o que era SAN. Eles não conseguiam alcançar essa dimensão da intersectorialidade. [...] eles não entendiam que a agricultura estava na articulação, mas que também participavam dessa articulação, a assistência social, a saúde, a educação, outros seguimentos de políticas públicas, educação alimentar, e justamente ter essa visão de que a SAN, o componente da saúde na perspectiva de uma saúde preventiva, que pudesse orientar o que as pessoas comem, agregava um delta a mais na própria postura da secretaria de saúde. [...] não entendiam como é que uma política poderia ser tão ampla desse jeito, por que a cultura da segmentação das políticas é uma cultura que a gente trás da formação da gente (SC8).

A dificuldade de os órgãos do governo estadual atuarem de forma intersectorial se revelou pelas diversas secretarias que executam seus programas e ações de SAN sem referência à PESAN ou com pouca articulação com as demais secretarias, configurando necessidade de diálogo e negociação entre governo e sociedade civil. Além disso, na visão dos informantes, os representantes das secretarias não entendem o significado da intersectorialidade nessa política:

Quase nenhuma secretaria entende o significado da intersetorialidade. Porque o que a secretaria de saúde entende da participação dela no CONSEA?? Ela entende o que trata da saúde, a secretaria de educação entende da educação, programa da merenda escolar está em ambas, mas o que a secretaria de saúde entende da merenda escolar? Ela entende o que se refere à saúde e isso para mim não é intersetorialidade, porque para mim, elas precisariam entender o papel umas das outras e juntas elas deveriam trabalhar para melhorar aquilo, mas cada uma faz a sua parte, e mesmo que estejam juntas era para ser assim, você faz a sua parte e eu faço a minha e depois discutimos; eu não modifico o que você fez e nem você modifica o que eu fiz. Tu não tens poder de dizer o que eu preciso modificar e nem eu tenho esse poder. Às vezes não temos nem o poder de dizer, por que é uma crítica e a outra pessoa nem aceita, sempre rebate. Então como é que tem intersetorialidade??? (SC5).

Então, avalio como um grande desafio e que existe uma necessidade do indivíduo entender, porque às vezes é uma secretaria que tem uma pessoa sem compreensão; e se é esse indivíduo que está gerenciando a secretaria, ele pouco vai se importar se a secretaria está envolvida ou não neste processo, se ele não tiver esse entendimento da importância da sua participação (SC7).

Assim, não é a conjugação de várias ações de diferentes secretarias que irá configurar a intersetorialidade, mas uma estratégia comum que a defina. Combinar estratégias para atingir objetivos e metas com atuação integrada e participativa da sociedade civil e do poder público atuantes nos territórios configura uma efetiva intersetorialidade. Exige decisão política de criar novos desenhos institucionais, novas relações de poder, novos sistemas de informação com acesso a todos, compartilhamento de atribuições e responsabilidades sociais (BRAGA; AZEVEDO, 2012).

Ainda nessa perspectiva, para Junqueira (2004, p. 4), intersetorialidade “constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual dos desiguais”. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. Para tanto, as concepções e estratégias para criar a intersetorialidade devem ser partilhadas no interior das organizações gestoras das políticas, estabelecendo mudanças nas práticas institucionais e nas relações sociais entre governo e sociedade civil, de forma a privilegiar a integração de saberes e experiências, estimulando a participação de todos e todas. Portanto, intersetorialidade não é algo que ocorre espontânea e naturalmente nas instituições públicas, sem provocar resistência e exigir mudanças substanciais no modelo organizacional (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013; JUNQUEIRA, 2000).

Acrescente-se que o apoio político à PESAN no Ceará é muito pouco, sendo destinados recursos financeiros reduzidos especificamente para essa política social. E faltam mais estratégias participativas de integração entre governo e sociedade civil:

A participação do governo é muito pouca. Mas acho que uma das questões não é só isso; é mais com relação aos recursos, tem que ter no PPA, recursos para isso, para SAN. E além do recurso, tem que ter toda essa perspectiva de integração de política, de intersectorialidade, tem que ter uma estratégia participativa, por que nem tudo o estado pode sozinho (SC8).

Para os informantes do estudo, entender que as políticas setoriais por si só não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população e os benefícios que podem ou não oferecer. Atuar de forma conjunta, complementar e participativa depende de uma mudança de cultura política:

Então falta por parte do governo, essa visão que o estado sozinho não pode fazer essas políticas; então essa consciência de que a ação da sociedade civil não substitui a ação do estado ou vice-versa, ou seja, uma verdadeira cumplicidade, parceria, complementaridade; acho que isso fará a diferença; agora para isso, a gente tem que mudar a cabeça de muitos técnicos, muita gente que acha que por que é doutor ou por que é mestre, sabe da realidade, mas isso tem que ser uma coisa muito dialogada, e acho que isso ainda tem muitas limitações na própria cultura política do Estado; acho que o Estado tem que conhecer muitas experiências, eles tem que beber nas experiências; às vezes ficam contratando consultorias caríssimas, enquanto tem pessoas daqui que conhecem e que podem fazer uma coisa muito mais simplificada, com alcances muito maiores do que modelos matemáticos e não sei mais o quê, que valorizam resultados e não valorizam processos. Em toda intervenção é preciso valorizar o processo educativo, que sedimenta aquela prática social, que muda a cultura política, que muda e estimula as pessoas a terem um protagonismo, a se assumirem enquanto sujeitos sociais e não como beneficiários (SC8).

A intersectorialidade contribui para a criação e o reconhecimento de saberes resultantes da integração entre as áreas setoriais. Sposati (2006, p.140) vê a intersectorialidade não só como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Um outro aspecto que foi relatado pelos conselheiros desse estudo foi a pouca integração entre o conselho e órgãos de governo e entre as próprias instituições da sociedade civil, pois a intersectorialidade não é praticada apenas entre as secretarias de governo, é preciso também que a sociedade civil aja de forma articulada e integrada entre si e com as setoriais do governo. Esse diálogo precisa

ser fortalecido entre os segmentos presentes no CONSEA Ceará, estimulando o processo participativo e o compartilhamento de ações realizadas, promovendo interação entre as ações do poder público e da sociedade civil.

Leão *et al* (2013) consideram que construir o SISAN e conferir-lhe efetividade é uma missão política que requer articulação em todas as direções e esforços nos planos políticos e institucionais, com a participação ativa da sociedade civil. O grande desafio é estabelecer a intersetorialidade, que requer diálogo entre sociedade civil e setores do governo para a superação das questões legais, financeiras e institucionais necessárias a assegurar o DHAA.

São muitos os desafios que ainda se interpõem para que a PNSAN esteja de acordo com o que foi idealizado, entre os quais se evidencia, a falta de integração de setores, órgãos e esferas de governo. Percebe-se uma forte tendência à fragmentação das ações, ocasionando limitada capacidade de atendimento e uma indefinição de iniciativas que compõem a SAN, pois não existe uma relação oficial dos programas efetivamente incorporados na PNSAN. Muitas ações federais de SAN encontram-se pulverizadas entre vários ministérios, focadas em públicos alvo extremamente reduzidos ou possuem um orçamento tímido (BRASIL,2008). Da mesma forma, as ações estaduais de SAN no Ceará são fragmentadas e desarticuladas entre a maioria das secretarias, sendo importante, na visão dos entrevistados, realizar uma avaliação do que está sendo feito, corrigindo possíveis sobreposições na atuação dos órgãos, em busca de ações mais integradas:

Acho que precisa ser reavaliado e reanalisado o que foi feito e como foi feito, para estarmos inserindo novos atores, novas pessoas que tenham conhecimento, trazer as universidades para podermos estar divulgando o que é o DHAA e SAN, fazer uma integração, porque sozinhos não vamos a lugar nenhum; não adianta eu discutir SAN se as outras coordenadorias não têm conhecimento (PP2).

De outra forma, Azevedo (2003, p. 41) menciona que a intersetorialidade diz respeito à inter-relação entre as diversas políticas. Neste contexto, destaca algumas dificuldades para a intersetorialidade no que se refere à crescente especialização do poder público e à tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do setor estatal. No âmbito da saúde, o desafio é a incorporação das ações de alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde, visando à atuação da saúde na promoção da SAN na população brasileira, garantindo a intersetorialidade entre SUS e SISAN (RECINE; VASCONCELOS,

2011), principalmente pelo predomínio do modelo biomédico, curativo e de alta complexidade, conferindo ainda às políticas de promoção da saúde e de segurança alimentar uma posição secundária em termos da sua priorização (RIGON et al, 2016). Ressalte-se que uma das diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional é o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado com as políticas, como a política nacional de alimentação e nutrição, de promoção da saúde, de atenção básica, dentre outras, constituindo um enorme desafio para sua consecução.

Outro fator que dificulta a intersectorialidade entre SUS e SISAN é a compreensão na área da saúde de que somente o acesso ao alimento resolveria a fome e a desnutrição. E como, no âmbito do SUS, não se fornece alimento, esse assunto não pode ser resolvido nessa instância, revelando uma certa indiferença em relação à consecução do direito à alimentação. É importante um diálogo com os trabalhadores de saúde visando à integração dos enfoques biológico e social na compreensão da determinação do estado nutricional da população ou de que tais desafios poderão ser vencidos mediante uma articulação intersectorial (RIGON et al, 2016).

No âmbito da assistência social, a integração SUAS, SUS e SISAN viabiliza-se por meio das relações no território, se somam esforços e estratégias para o enfrentamento simultâneo da vulnerabilidade social e da Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), voltados para à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, sendo a definição de mecanismos de integração entre esses sistemas cada vez mais necessária (BRASIL, 2018).

Segundo o Decreto Nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, art. 1º, a CAISAN tem “a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional” para garantir a execução intersectorial da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Para tanto, ao longo do ano de 2017, foi estabelecido processo de diálogo e de construção conjunta entre o SISAN e a Proteção Social Básica, processo esse que aponta para o aperfeiçoamento e a coordenação de ações já em curso. Novas diretrizes podem e precisam ser pensadas a luz da vivência e da maturidade destes dois Sistemas no território, extrapolando-se para outros espaços da Política de Assistência Social, com destaque para a Proteção Social Especial (BRASIL, 2018).

Esse diálogo foi realizado durante oficinas promovidas pelo MDS, tendo como objetivo aproximar as agendas SUAS e SISAN, identificando o que está sendo realizado e as dificuldades para esta relação intersetorial no território. Assim, em alguns estados e municípios, a assistência já está integrada à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo necessário ampliar as articulações em outros estados e municípios (BRASIL,2018).

No entanto, no Ceará, o Plano Estadual de Saúde 2016-2019 e o Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026 apresentam poucas ações intersetoriais com a PESAN, sendo necessário potencializar esta construção intersetorial nesse estado e em seus municípios, respeitando as especificidades de cada Política e de cada Sistema, além das respectivas instâncias de pactuação. Desta forma, questiona-se o porquê dessa pouca articulação entre SUS e SISAN e entre SUAS e SISAN. O que os elaboradores das políticas entendem sobre a política de segurança alimentar e nutricional? Por que a política de segurança alimentar e nutricional não é vista como importante a ser articulada na implementação das políticas de saúde e assistência social? Tais questões inquietam, buscando-se procurar compreender os motivos dessa pouca articulação, já que a PESAN atende praticamente ao mesmo público das políticas de saúde e assistência social, ou seja, a população em vulnerabilidade social e em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional.

Paralelamente a isso, foi observado por Carmo e Guizardi (2017) que a baixa legitimidade social e política e a fragilidade institucional dificultam o trabalho integrado entre as políticas de saúde e assistência social. Por sua vez, a existência de relações intersetoriais construídas informalmente, com base nas relações pessoais, de amizade, com pouca perspectiva de concretude e durabilidade, vai na contramão da concepção de direito que as políticas analisadas buscam afirmar. Além disso, o exercício de um trabalho intersetorial requer habilidades e competências que não são tradicionalmente desenvolvidas na formação acadêmica dos profissionais e nem estimuladas na burocracia estatal (MOYSÉS; MOYSÉS; KREMPEL, 2004). E, por conseguinte, o desenvolvimento de ações intersetoriais depende de aprofundamento democrático e mudanças culturais. Mesmo com todas essas dificuldades, a própria atuação intersetorial, incluindo o entendimento da sociedade civil como partícipe, tem um grande potencial para romper com as práticas existentes que reforçam as desigualdades e impedem o protagonismo social; e podem melhorar a qualidade de vida de famílias e comunidades (CARMO;

GUIZARDI, 2017), contribuindo para incorporar o direito a ter direitos (ARENDT, 2002).

Nesta direção, a intersectorialidade é uma das estratégias de superação da pobreza e de enfrentamento da desigualdade social (SPOSAT, 2004; CARNEIRO, 2005). Isso porque a multicausalidade e a multidimensionalidade da pobreza necessitam de uma diversidade de políticas atuando em diversas situações de vulnerabilidade social (CARNEIRO, 2005).

4.4.5 Sugestões para melhorar a participação cidadã: na perspectiva dos sujeitos do estudo

Para os informantes, as discussões sobre a PESAN Ceará precisam estar mais presentes nas reuniões do conselho, assim como seria importante criar um canal de comunicação permanente com os conselheiros e a sociedade civil, incentivando a discutir o contexto político e sua interferência na SAN, divulgando o que está sendo feito e o que poderia ser feito, contribuindo para construção de um pensamento crítico. Mas existem limitações institucionais para a participação, que incluem limitado apoio administrativo e pouca disponibilidade e interesse de participação dos conselheiros. A PNSAN e PESAN Ceará precisam ser vistas como importantes, e isso precisa ser discutido. Além disso, é importante que os conselheiros saibam qual seu papel no conselho e que se conheçam a disponibilidade e o interesse de cada um deles.

Para isso, rever e procurar renovar antigas práticas entre os conselheiros, como a tendência a realizações pessoais e a falta de diálogo com as instituições que representam, irá possibilitar experimentar o que realmente significa o exercício da democracia participativa. Além disso, estabelecer formação continuada para qualificar a intervenção da sociedade civil é fundamental para o exercício do controle social de forma plena, consciente e ativa.

Na visão dos informantes, é importante investir em formação continuada dos conselheiros sobre política pública, direitos sociais, SAN, soberania alimentar, alimentação adequada e saudável, financiamento, contribuindo para melhorar o envolvimento dos conselheiros nesse espaço de participação e ampliar os conhecimentos e a capacidade de negociação para novas conquistas. Também uma maior proximidade do conselho às necessidades das comunidades representadas;

maior visibilidade pelo governo e discussões sobre questões voltadas para a insegurança alimentar e nutricional e violações do DHAA no Ceará. Estas foram as ações apontadas como importantes para inclusão nos debates nesse espaço.

Um passo importante na visão dos conselheiros entrevistados para avanços no reconhecimento do direito à alimentação seria o conselho investir esforços na divulgação sobre a LOSAN e violações do direito à alimentação e em criação de cursos, palestras sobre DHAA e alimentação saudável, pois o desconhecimento sobre o que seria alimentação saudável leva a práticas de consumo alimentar prejudiciais à saúde, que fortalecem a indústria alimentícia no Brasil, enfraquecendo a agricultura familiar:

[...] nós precisamos abraçar algumas causas, pautas antigas e pautas novas, por exemplo, esses problemas de sobrepeso, hipertensão infantil, alimentação industrializada, muita ingestão de alimentos que nem deveriam estar nas prateleiras, tem muita coisa que precisa ser esclarecida para população no sentido de fortalecer também o consumo de alimentos da agricultura familiar... Então essa luta por uma alimentação saudável, a gente tem que abraçar, precisamos alcançar parcerias (SC2).

Diante disso, seria preciso estabelecer parcerias com outros conselhos, órgãos e entidade de SAN; investir esforços na divulgação sobre a LOSAN junto ao Ministério Público e Defensoria do Estado, solicitando apoio na construção de oficinas sobre esse direito, a exemplo de outros estados; apoio para iniciar uma luta para inclusão do direito à alimentação na constituição estadual e para garantir o acesso aos mecanismos de exigibilidade do DHAA:

[...] a lei precisa ser mais divulgada, as pessoas precisam entender mais, principalmente as mais carentes; elas não conseguem enxergar a LOSAN. E quem de direito deveria conhecer seriam os defensores, os procuradores, porém estes ainda desconhecem, é preciso uma divulgação maior, principalmente as entidades; a sociedade civil precisa tomar a lei para ela e fazer com que a lei aconteça. Embora tenhamos um grande número de instituições que trabalhem com a gente, a luta é pequena (SC3).

[...] nós não conseguimos avançar, nem mesmo com relação ao ministério público ser convidado permanente no conselho, nós não conseguimos articular nem uma ida nossa para ver e discutir essa questão de exigir o alimento como um direito, avançamos, está lá no artigo sexto da constituição, mas na nossa constituição estadual, também não tem um artigo específico, garantindo a alimentação como direito, eu pelo menos conheço (PP3).

Seguem-se aspectos apontados como estratégias de fortalecimento do conselho: ampliação do segmento da sociedade civil no conselho, com a inserção de novos representantes oriundos de movimentos sociais e sujeitos de programas na

área de SAN; maior comprometimento e participação dos conselheiros e maior aproximação com as comunidades e entidades que representam, inclusive trazendo demandas das instituições representadas, visando estimular a mobilização da sociedade civil. Além disso, é preciso investir na construção de metodologias para fazer o controle social dos programas de SAN e inserir na agenda do CONSEA Ceará a necessidade de inclusão da luta pela soberania alimentar:

Outra coisa é justamente sobre a soberania, acho que nem em nível nacional conseguimos colocar dá a lei à soberania; por que a soberania é algo que faz com que a SAN possa ser efetiva, porque sem soberania alimentar a SAN fica “capenga”; a gente tem que ter uma autonomia para decidir que política nós queremos, o que nós queremos comer e não isso vir estabelecido de fora para dentro, mas nós é que precisamos discutir essa questão (SC8).

[...] a luta tem que ser pela soberania alimentar, por isso que a Via Campesina e o MST estão se batendo pela soberania alimentar, porque eles já identificaram esse problema, então a gente, é igual a história dos direitos humanos, chegamos no nível de consciência teórica de legislação, mas de efetivação não. A gente não consegue efetivar, por que temos um modelo de economia que capturou a política, inviabilizando isso acontecer. Então acho que essa é uma questão que a gente começa a discutir lá e que vem amadurecendo e que agora precisamos tomar outros rumos, muito mais difíceis; precisamos ter mais inteligência e capacidade do que tínhamos antes, porque a luta é contra coisas invisíveis, não palpáveis e que não é fácil de estar explicitado, é diferente (SC9).

Além disso, os sujeitos compreendem ainda como necessárias algumas estratégias de fortalecimento do CONSEA Ceará, tais como: organização de ações na Câmara Municipal e Assembleia Legislativa do Ceará para discutir os rumos da PESAN Ceará e a necessidade de maior apoio político e financiamento; investir em divulgação sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar entre as secretarias de governo. Tais estratégias, além de fortalecerem o conselho, ampliam suas ações e podem melhorar a elaboração de medidas propositivas, que possam ser levadas em consideração na construção da agenda governamental.

No capítulo seguinte, analisa-se a influência do CONSEA Ceará na PESAN Ceará, percorrendo o processo de elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019, analisando se houve uma construção participativa e intersetorial desse instrumento de planejamento. Nessa dimensão do estudo, o foco da análise irá incidir sobre a fase de formulação dessa política, identificando como ocorreu esse processo, quais os atores participantes e suas visões, favorecendo a apreensão dos significados que são produzidos socialmente.

4.5 PLANEJAMENTO DA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CEARÁ: UMA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA E INTERSETORIAL?

Os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) estão previstos na criação do Sisan e na PNSAN, sendo considerados os principais instrumentos de planejamento, gestão e execução dessa política nas diferentes esferas de governo. Expressam compromissos da gestão pública pactuados com a sociedade civil para assegurar a segurança alimentar e nutricional e, consequentemente, a garantia do DHAA (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010a).

Considerando a importância desses planos para a PNSAN, o Decreto nº 7.272/2010 determina que estados e municípios devem assumir o compromisso de sua elaboração como pré-requisito para adesão ao Sisan. Esse decreto estabeleceu critérios para a elaboração dos PLANSAN, que buscam estabelecer relação com os PPA, responder pela situação de SAN e permitir a revisão dos próprios planos com base em processos de monitoramento e avaliação. No entanto, para além de aspectos normativos, esses planos devem conter metas que promovam a efetivação do conceito de SAN adotado pelo Brasil e garantam a consecução do DHAA (BRASIL, 2010a).

A elaboração do PLANSAN é de responsabilidade da CAISAN, respeitando as proposições oriundas das Conferências e CONSEA, bem como as normativas e diretrizes da própria PNSAN (RIGON; SCHMIDT; BÓGUS, 2016; BRASIL, 2010a). Além de propor às CAISAN as prioridades para os planos, compete ao CONSEA aprová-los, acompanhar e monitorar a sua implementação, em conjunto com os demais integrantes do Sisan (BRASIL, 2007a). Já à CAISAN cabe coordenar a elaboração dos planos e executá-los, além de monitorar e avaliar a destinação de recursos em ações e programas de interesse da SAN nos Planos Plurianuais (PPA) e monitorar e avaliar os resultados e impactos dos planos (BRASIL, 2007b).

Assim, a Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional - Ceará, em conjunto com o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará, e a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará são as instâncias que conformam a governança da agenda de Segurança Alimentar

e Nutricional no Ceará, a exemplo do que ocorre na construção da agenda nacional de SAN (CAISAN,2017).

O processo de elaboração do II PLANSAN Ceará 2016-2019 ocorreu de agosto de 2016 a agosto de 2017, coordenado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN Ceará), seguindo a metodologia proposta para construção do PLANSAN Nacional no mesmo período:

Uma primeira e importante decisão foi a de que o novo Plano seria elaborado tendo como ponto de partida as propostas priorizadas e a Carta Política da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – V CNSAN, realizada entre os dias 03 e 06 de novembro de 2015. Para tanto, foi elaborada uma matriz relacionando as prioridades propostas pela Conferência, as diretrizes da PNSAN e as metas e iniciativas de Programas Temáticos do Plano Plurianual 2016-2019 (CAISAN, 2017, p.15).

Inicialmente, foi oficializado para o CONSEA Ceará, em dezembro de 2015, que seria realizada a elaboração do segundo PLANSAN Ceará, solicitando a participação de representantes da sociedade civil. Foram indicados quatro representantes, dois titulares e dois suplentes que, sob a coordenação do Comitê Técnico de Elaboração e Monitoramento do PLANSAN na CAISAN Ceará, iniciaram o planejamento inicial definindo o cronograma de reuniões e a programação das oficinas para produção desse documento.

Durante o processo de construção do plano, foram consideradas as propostas da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁴ e da 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará – 5ª CESAN, realizada de 25 a 27 de agosto de 2015, em Fortaleza, Ceará, com o tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Segundo a LOSAN, as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, nas esferas municipal, estadual e nacional, são as instâncias responsáveis pela indicação aos conselhos de SAN, das diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar e pela avaliação do SISAN (BRASIL,2006).

Ressalte-se que a organização do processo de participação nas conferências é coordenado pelo CONSEA nacional que estabelece a temática, a metodologia de discussão e os critérios de participação e escolha das delegações

¹⁴ A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu durante os dias 03 a 06 de novembro de 2015, em Brasília/DF. Contou com a participação de 2.107 pessoas, sendo 1.090 delegados estaduais, eleitos em Conferências Estaduais. Dos delegados estaduais, 835 representavam a sociedade civil e 255 representantes do governo (CAISAN,2014, p. 14).

em todas as instâncias, através de documentos instrucionais. Por sua vez, os conselhos estaduais de SAN coordenam as conferências territoriais/regionais e municipais de acordo com o estabelecido pelo CONSEA nacional, adequando a metodologia às condições locais, além de elaborar e divulgar materiais instrucionais. Todo o processo de participação e discussão da Política e do Sistema se inicia nos municípios com as Conferências Municipais ou Reuniões Ampliadas, e vai se consolidando nas esferas territoriais e estaduais, para culminar na nacional, portanto envolve uma ampla gama de sujeitos sociais que participam da organização dos eventos e de processos de discussão e deliberação dessa política (BRASIL,2015b).

Também são estabelecidos critérios para definição dos sujeitos sociais que participam das conferências, visando assegurar uma ampla participação com capacidade de refletir as demandas e avaliações da sociedade. Seguindo o princípio de representatividade constante na LOSAN, as conferências têm em sua composição representações da sociedade civil organizada e de entidades governamentais, seguindo a proporção de 2/3 da sociedade civil e 1/3 de governo. A sociedade civil é composta por diferentes dinâmicas de organizações formais ou informais, como associações, fóruns e conselhos profissionais. É, ainda, estimulada a participação de organizações de jovens e de pessoas com necessidades especiais e são reservadas vagas para grupos populacionais mais vulneráveis à insegurança alimentar, à “perda de soberania alimentar e garantia do DHAA, denominadas “cotas”, que são destinadas aos Indígenas, Quilombolas, Populações de Matriz Africanas (PMA), Negros e Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL,2015b).

O planejamento inicial para a 5ª CESAN fez uma previsão de receber 500 participantes, sendo 386 delegados eleitos nas Conferências Territoriais, 72 delegados natos representados pelos próprios conselheiros do CONSEA Ceará e mais 42, entre convidados e observadores. Os 386 delegados das treze territoriais seriam representados por 281 da sociedade civil, já incluídas 71 vagas a serem preenchidas por cotas e 105 representantes do poder público. Das vagas reservadas para as cotas, um total de 33,0% dos delegados da sociedade civil deveria ser distribuído para indígenas (18,2%); quilombolas (18,2%); comunidades de terreiros (18,2%); população negra (36,4%) e povos e comunidades tradicionais (9,0%) (CEARÁ,2015c).

No Ceará, foram realizadas 13 conferências territoriais entre os meses de junho e julho de 2015, abrangendo os 184 municípios. Na 5ª CESAN, estiveram

presentes 250 participantes, metade do número previsto, sendo 142 delegados da sociedade civil, 19 oriundos das cotas, 75 delegados representando o poder público e 14 sem informações do segmento representado. Assim, 65,9% eram representantes da sociedade civil, 31,7% do poder público, respeitando a proporcionalidade indicada na LOSAN. A maioria dos delegados residiam na zona urbana (71,2%), sendo predominante a participação de mulheres (61,2%). Foi evidenciada pouca participação de indígenas (3,6%) e negros (22,0%) em proporção menor do que a prevista. Não participaram dessa conferência quilombolas; comunidades de terreiros e povos e comunidades tradicionais. Os conselheiros representantes de CONSEA municipais totalizaram 41,6%, enquanto 4,8% representavam o CONSEA estadual. A maior parte (48,8%) dos delegados disse não ser conselheiro(a). Em relação à participação em conferências estaduais anteriores no Ceará - ocorridas em 1994, 2004, 2007 e 2011 –, 43,9% dos participantes haviam participado, enquanto que, para 53,6%, a participação estava ocorrendo pela primeira vez (GPSAN,2016).

Ainda dentro da descrição dos participantes dessa conferência estadual, 75,6% não eram usuários de programas sociais de SAN. Os segmentos sociais dos participantes da 5ª CESAN foram diversificados, abrangendo conselhos (20); centrais sindicais/federações/associações de classe (8); associações/federações comunitárias ou de bairro (7);partidos políticos (7);fóruns/articulações/redes sociais (6); movimentos sociais (5);instituições religiosas (3);organizações não-governamentais (2);universidades/centros de pesquisa (1). De modo geral, a percepção da contribuição dos(as) participantes dessa conferência na política de SAN foi mais relacionada às diretrizes ligadas à promoção do acesso à alimentação adequada e à agroecologia. Questões ligadas ao acesso de água para consumo humano, instituição de processos permanentes de capacitação em SAN e DHAA, fortalecimento das ações de alimentação e nutrição e promoção da soberania alimentar foram pouco ou não evidenciados entre os delegados, o que pode refletir no planejamento da PESAN Ceará. Por outro lado, relacionando o conhecimento teórico com a formação na área específica de SAN dos participantes dessa conferência, foi verificado que 53,7% dos informantes relataram nunca terem feito formação na área de SAN, sendo que os delegados representantes da sociedade civil e de cotas relataram menos formação em SAN em comparação com a dos

representantes do poder público (71,4%) , o que também poderá repercutir na formulação da política de SAN no Ceará (GPSAN,2016).

O processo de elaboração do II PLANSAN 2016/2019 foi iniciado em junho de 2016, com base na leitura e nivelamento de informações referentes ao II PLANSAN e na análise das deliberações da V Conferência Nacional e Estadual de SAN. Participaram quinze pessoas, sendo duas da sociedade civil, representando o CONSEA Ceará (SESC, ESPLAR), e treze representando secretarias de governo, dentre elas a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (8), Recursos Hídricos (2), Instituto de Pesquisa do Ceará (1), Desenvolvimento Agrário (1), Planejamento (1). Nos meses de agosto e outubro de 2016, foram realizados encontros com os conselheiros representantes da sociedade civil do CONSEA Ceará, visando associar o que estava nas deliberações da conferência com as diretrizes da PNSAN. Nesses encontros participaram oito conselheiros da sociedade civil, estando inclusos dois conselheiros indicados para participarem do processo de elaboração desse plano com a CAISAN, representando o CONSEA Ceará.

Na segunda oficina (agosto de 2016), foram elaborados a contextualização, a definição de desafios e o preenchimento dos quadros acerca das iniciativas contidas ou não no Plano Plurianual (PPA). Participaram dezesseis pessoas, sendo três representantes da sociedade civil (ESPLAR, UECE, UFC), e as demais, do poder público: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (9), Instituto de Pesquisa do Ceará (1), Planejamento (1), Desenvolvimento Agrário (1), Educação (1), Justiça e Cidadania (1). Na terceira oficina (outubro de 2016), efetivou-se a priorização das ações com base nas diretrizes da Política de SAN, nos desafios e deliberações da Conferência. Participaram vinte e duas pessoas, sendo seis representantes da sociedade civil (ESPLAR,UECE,UFC, LIONS, comunidade de terreiros, COEP-CE, CETRA), e dezesseis representantes do poder público: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (6), Instituto de Pesquisa do Ceará (1), Planejamento (1), Desenvolvimento Agrário(1), Agricultura, Pesca e Aquicultura (2), Educação(2), Recursos Hídricos (1), Justiça e Cidadania (1), Saúde (1).

Em todas essas oficinas, foram convidados representantes da sociedade civil e do poder público. Geralmente, os trabalhos eram realizados em três equipes, sendo determinados pela CAISAN Ceará a subdivisão das diretrizes e os participantes das setoriais em cada diretriz. A representação da sociedade civil poderia ficar em qualquer grupo, priorizando a área de maior vivência e o

conhecimento, visando possibilitar maior contribuição. Dessa forma, no Grupo 1, as discussões estavam voltadas para as diretrizes 1, 7 e 8 (acesso a alimentação, SISAN, soberania e monitoramento do DHAA), sendo indicada a participação de representantes da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, da Educação, da Justiça e Cidadania, do Planejamento e do Instituto de Pesquisa do Ceará.

O Grupo 2, por sua vez, foi organizado para discutir desafios relacionados às diretrizes 2 e 4 (produção e abastecimento de alimentos e comunidades tradicionais, sendo indicados representantes das Secretarias de Desenvolvimento Agrário, Cultura, Pesca e Aquicultura. No Grupo 3, as discussões estavam voltadas para as diretrizes 3, 5 e 6 (água, educação, saúde e marcos regulatórios), sendo indicada a participação de representantes das Secretarias de Educação, Saúde, Recursos Hídricos, Cidades, Meio Ambiente, Ciência, Tecnologia e Educação Superior. Foi dado o tempo de duas horas para essas atividades, seguido de apresentação, por quinze minutos, de cada grupo e definição de encaminhamentos necessários.

Cada grupo utilizava instrumental elaborado pela CAISAN Ceará, com informações sobre as deliberações da 5ª Conferência Estadual e poderiam ser inseridas outras, conforme decisão do grupo. Durante as oficinas, os ajustes e definições das proposições foram sendo realizados em cada diretriz, articulados com as informações sobre a existência de recursos no Plano Plurianual 2016-2019, a descrição das metas para os anos de 2016 a 2019 e respectivas ações orçamentárias:

Quando aconteceram as oficinas de elaboração do segundo PLANSAN, o CONSEA já tinha em mão as propostas, até porque a CAISAN já providenciava isso, então levava as propostas mais relevantes de cada tema que eram mais relevantes e que tinham saído da conferência, ainda na íntegra do relato, então a gente pegava essas propostas e íamos encaixando naqueles tópicos onde achávamos que era, tipo: acesso a água, reforma agrária, educação, saúde, onde tinha muita coisa, então fomos tentando alocar dentro daquela planilha que iria compor o PLANSAN as propostas que vieram da conferência, foi um trabalho até demorado porque que tinha coisas que a gente ficava matutando se as coisas eram de uma área pequena, de forma muito regionalizada, de um município, mas se tivesse reatamento no estado todo a gente colocava e às vezes não colocava, então foi um trabalho que nas oficinas, sempre tentávamos incluir o que vinha da conferência sem mudar, pois havia uma riqueza de propostas (SC2).

Por conseguinte, a estrutura do II PLANSAN Ceará 2016-2019 contemplou uma contextualização sobre a segurança alimentar e nutricional no

Ceará; apontou as iniciativas de SAN; distribuiu essas iniciativas em desafios que foram definidos conforme as orientações da CAISAN Nacional, correspondentes às diretrizes da PNSAN. Dessa forma, foram elencados sete desafios, a saber: 1- promover o acesso regular e permanente à alimentação adequada e saudável; 2- promover a produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica; 3- promover estratégias de educação alimentar e nutricional; 4- combater a insegurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais e promover sua inclusão produtiva; 5- controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação; 6- ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água, em especial para a população pobre do meio rural; 7- consolidar o SISAN, implementando medidas regulatórias, mecanismos e estratégias na garantia da alimentação saudável e o DHAA, com destaque para a intersetorialidade. Finalmente, são apresentados no referido plano as iniciativas e respectivos indicadores de monitoramento determinados para cada diretriz/desafio.

Ressalte-se que, na construção do segundo PLANSAN Nacional, foi feita a opção pela estruturação em 9 desafios, levando em conta as oito diretrizes da PNSAN e a correlação com o Plano Plurianual 2016-2019. Além disso, o plano apresenta metas e ações relacionadas a cada desafio. Os desafios apresentam uma dimensão estratégica do plano e retratam o que precisa ser enfrentado no campo da SAN; as metas são os resultados finais a serem alcançadas nos anos de vigência do plano, e as ações relacionadas referem-se aos meios necessários para o alcance das metas (BRASIL, 2017).

Fazendo-se uma comparação da estrutura do II PLANSAN Nacional 2016-2019 com a do II PLANSAN Ceará 2016-2019, percebem-se muitas semelhanças. As exceções foram com relação ao número de desafios no Ceará, que foram sete, dois a menos, em relação ao nacional. Este último conseguiu apontar várias diretrizes da política em um único desafio, o que nem sempre foi evidenciado no plano do Ceará. Os desafios que não foram inseridos no Ceará foram promover o abastecimento e acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável e apoiar as iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional. Talvez, pela abrangência nacional e internacional desses dois desafios, tenha

havido uma adaptação, sendo previstos desafios voltados para o estado (desafios 2 e 7) – Quadro 4.

Quadro 4 - Correlação entre os desafios e diretrizes entre o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (2016-2019)

(continua)

Desafios II PLANSAN Nacional	Diretrizes da PNSAN	Desafios II PLANSAN Ceará	Diretrizes da PNSAN
Desafio 1: Promover acesso universal a alimentação adequada, com prioridade para famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar	Diretriz 1	Desafio 1: Promover o acesso regular e permanente a alimentação adequada e saudável	Diretriz 1
Desafio 2: Combater a insegurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e grupos socialmente vulneráveis	Diretrizes 1, 2, 4, 5 e 6	Desafio 4: Combater a INSAN de povos e comunidades tradicionais e prover a sua inclusão produtiva	Diretriz 4
Desafio 3: Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica	Diretriz 2	Desafio 2: Promover a produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica	Diretriz 2
Desafio 5: Promover e proteger a alimentação adequada e saudável da população brasileira com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias	Diretrizes 3 e 5	Desafio 3: Promover estratégias de Educação Alimentar e Nutricional	Diretriz 3
Desafio 4: Promover o abastecimento e acesso regular e permanente da população brasileira a alimentação adequada	Diretriz 2	-	-
Desafio 6: Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação	Diretriz 5	Desafio 5: Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação	Diretriz 5
Desafio 7: Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso a água para a população, em especial a população pobre no meio rural	Diretriz 6	Desafio 6: Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso a água, em especial para a população pobre do meio rural	Diretriz 6

Quadro 4 - Correlação entre os desafios e diretrizes entre o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (2016 a 2019)

(conclusão)

Desafios II PLANSAN Nacional	Diretrizes da PNSAN	Desafios II PLANSAN Ceará	Diretrizes da PNSAN
Desafio 8: Consolidar a implementação do SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social	Diretrizes 3 e 8	Desafio 7: Consolidar a implementação do SISAN, adotando medidas regulatórias, mecanismos e estratégias na garantia da alimentação saudável, e o DHAA, com destaque para intersetorialidade e gestão federativa	Diretrizes 7 e 8
Desafio 9: Apoio às iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional	Diretriz 7	-	-

Fonte: BRASIL, 2017; CEARÁ, 2018

Após as oficinas, a CAISAN encaminhou para todas as secretarias, ainda no mês de janeiro de 2017, solicitação para indicar programas e projetos de SAN que estavam sob a responsabilidade das setoriais, estabelecendo um prazo de retorno até o final do mesmo mês de encaminhamento. A maioria das secretarias devolveu a solicitação, entre elas a de Saúde, Educação, Planejamento. Obteve-se a informação de que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário não retornou a solicitação, não sendo mencionadas outras secretarias. Na ausência de retorno, a comissão responsável procurou identificar em documentos oficiais as ações que faltavam para inserir no plano. Depois o plano foi encaminhado para o CONSEA Ceará (maio de 2017), sendo feita apresentação geral na plenária do conselho (julho de 2017) e criado um grupo de trabalho para aprovação final do documento. Em seguida, foi aprovado no pleno da CAISAN Ceará, em fevereiro de 2018, e está aguardando publicação.

A PESAN Ceará está materializada nesse segundo plano, elaborado sob a coordenação da CAISAN Ceará. O processo é voltado para a participação da comissão técnica da CAISAN e representantes do CONSEA, utilizando instrumentais

elaborados pela CAISAN Ceará, com informações sobre as deliberações da Conferência Estadual de SAN e sua articulação com o PPA. No plano, não foram incluídas ações de SAN desenvolvidas por entidades da sociedade civil. Quase no final do processo de elaboração do II PLAN SAN Ceará, um conselheiro da sociedade civil sugeriu que fossem incluídas nesse plano ações de SAN realizadas pela sociedade civil, porque são importantes para os indicadores sociais, mesmo sabendo que não existe uma exigência legal para isso. A CAISAN Ceará acatou a sugestão, fez solicitação de envio dessas ações de SAN desenvolvidas pelas instituições com assento no conselho, mas não houve retorno. Acredita-se que precisa ser designado maior tempo e uma sensibilização em torno dessa demanda, desde o início do processo de planejamento.

Considerando orientações de Kingdon (1995,2007,2011), identificaram-se os atores visíveis e invisíveis presentes no planejamento da PESAN Ceará. Os participantes visíveis não foram identificados nas oficinas realizadas para elaboração do plano, como membros do poder Executivo e Legislativo e/ou seus assessores, participantes do processo eleitoral (partidos políticos ou membros de comitês) e mídia, que poderiam ser capazes de influenciar a definição da agenda governamental. Representantes de partidos políticos foram identificados participando da Conferência Estadual, mas não houve indicação para saber se eram membros do poder Executivo ou Legislativo.

Predominou a participação nas oficinas de atores considerados invisíveis, formados pelas comunidades onde são geradas ideias, alternativas, soluções para as questões de SAN, os quais possuem baixa interferência na agenda de governo. Estavam presentes servidores públicos, atuando como representantes do CONSEA Ceará e representantes da sociedade civil do referido conselho, entre os quais acadêmicos e pesquisadores. Assessores parlamentares, consultores, beneficiários de programas e ações de SAN no estado, representantes de movimentos sociais/associações; representantes de empresas privadas não estavam presentes nas oficinas. Destaca-se que tanto os representantes de movimentos sociais, como os da sociedade civil de municípios cearenses estavam presentes na 5ª CESAN, tendo estes últimos pequena participação, registrando-se a presença de delegados da Chapada da Ibiapaba (2,4%), Sertão de Canindé (2,8%) e o Médio Jaguaribe (2,8%). A maior participação foi da Região Metropolitana de Fortaleza (39,6%) do Sertão Centro Sul (10,4%). O gestor da Secretaria de Trabalho e Ação Social não

participou das oficinas, nem foi computada a presença de outros gestores das demais secretarias de governo. A ausência desses atores é um fato comum na elaboração da política estadual de SAN. Segundo os informantes, nem sempre existe estímulo ou convite para participação dos atores visíveis e invisíveis elencados.

Segundo a CAISAN (2014b), no processo de elaboração de um plano de segurança alimentar e nutricional, além dos representantes do CONSEA, podem participar outros atores sociais de diferentes instituições do governo e da sociedade civil, visando debater temas, discutir prioridades, apresentar propostas e articular modos de resolver os problemas identificados, e, assim, contribuir para a garantia da SAN e do DHAA. O alcance dos objetivos da política de SAN requer priorização na agenda governamental, decisão política e participação ativa da sociedade civil no seu processo de concepção, implementação e monitoramento (LEÃO; MALUF, 2012). Dessa forma, ampliar a participação de atores visíveis e invisíveis nesse momento de planejamento pode ser uma estratégia importante para compartilhar outras visões, incorporar novas proposições, ampliando o debate sobre SAN no Ceará.

Observa-se que a coordenação desse processo de planejamento da PESAN no estado do Ceará é um trabalho assumido por profissionais que atuam sem apoio técnico para orientação de elaboração de planejamento de políticas públicas; com previsão orçamentária para custear despesas com alimentação. Não foi previsto orçamento para auxiliar na construção desse instrumento de planejamento da política, como consultoria ou qualquer outro apoio técnico. As ações de planejamento da PESAN Ceará foram realizadas em Fortaleza, não sendo programadas oficinas de planejamento participativo e regionalizado, visando ampliar a discussão técnica e política sobre as prioridades e desafios do PLANSAN nos municípios cearenses.

Na ótica dos informantes, o processo de elaboração desse plano aconteceu de forma tardia em relação à vigência desse instrumento (2016-2019), e a organização das ações foi muito engessada pela secretaria de governo que coordenou o processo de elaboração do plano, o que pode dificultar a participação, a troca de vivências e saberes e a busca de soluções para as questões de SAN. Os informantes reconheceram que o plano foi elaborado com base nas propostas da 5ª CESAN, não sendo incluídas novas proposições apontadas pelo CONSEA Ceará.

Evidenciou-se entre os entrevistados a compreensão de que, com as deliberações da Conferência, a sociedade civil estaria representada nesse documento:

A discussão da conferência trata da necessidade da sociedade civil. Foram listadas as prioridades e desafios que saíram do relatório da conferência, e levadas a secretaria para compor o plano e com isso tentamos colocar dentro dos projetos já existentes. O desejo da população dentro do plano. O que foi discutido nas conferências para ser realizado no plano. Muita coisa deu para entrar no plano (SC3).

No entanto, a metodologia de organização das conferências foi questionada por informantes da sociedade civil, que a consideraram muito abrangente para o pouco tempo de que dispunham para discutir, impedindo o cumprimento total do que estava proposto. Por outro lado, os relatores das conferências estaduais, às vezes, não possuem conhecimentos sobre SAN, podendo descrever as proposições com interpretações errôneas e distintas das discussões realizadas, o que pode interferir nas propostas apresentadas:

O objetivo da conferência estadual é exatamente isso, fornecer os elementos para o plano de SAN e interferir nos PPAs federal, estadual e municipal. Acontece que, dessa maneira começa a confusão, SAN é um tema muito difícil, é mais fácil você fazer um plano de saúde, de assistência social e de educação do que de SAN, por que SAN entra muita coisa ao mesmo tempo; então desde a primeira conferência não se tem ainda uma metodologia boa de conferência, em minha opinião, claro! Porque acho que fica coisa demais ao mesmo tempo, fica muito misturado, e você tem várias pessoas participando, com vários níveis de compreensão; ... e as vezes a própria relatoria não conseguir retratar a realidade discutida de forma fidedigna por desconhecer sobre SAN (SC9).

Na verdade, para os sujeitos entrevistados, algumas deliberações da 5ª CESAN não foram apresentadas na íntegra, até pela dificuldade de tempo e de compreensão das pessoas que estão fazendo esse trabalho, o que fragiliza o processo e faz com esses participantes não consigam encontrar o seu papel nesse planejamento, o que revela uma construção ainda muito rudimentar de PLANASAN. Por outro lado, a participação na elaboração desse plano é às vezes desacreditada, porque o governo possui pouco interesse e dispõe de recursos financeiros reduzidos para realizar as ações de SAN planejadas, e isso desmotiva a participação dos sujeitos:

No segundo plano, a proposta foi pegar o PPA do governo, as coisas da conferência e juntar. Olhe, você não tem ideia da loucura disso aí, não tem noção. Termina, em minha concepção, o que está lá na conferência, norteia, mas não é tal e qual não; por que cada grupo que vai pegar o que está lá e o que está aqui para fazer, faz ao seu bel prazer; primeiro que a

conferência é tão grande e é tanta coisa, e não foi arrumada. Então, eu acho que a gente ainda está num nível muito pré-histórico de PLANSAN, por isso que as pessoas não conseguem identificar a atuação delas....me diga uma coisa: O que adianta a gente ter um plano de SAN bem bonitinho, o plano de SAN do estado, se não cabe na política do estado???(SC9).

Era preciso que nenhuma de nós trabalhasse, porque demora muito; aí é quando eu acho que entra um técnico, Porque não há tempo hábil para fazer isso, por isso que digo: teriam que ter dois técnicos no CONSEA para a gente dar “pitaco” no que o técnico juntou, então, por exemplo, a gente leria a conferência, a pessoa já teria separado, teria feito uma comparação. Os técnicos funcionários mesmo do CONSEA irão pegar a conferência, e esses dois técnicos que tivessem vivido as conferências, que tivessem participado, porque sabemos que os conselheiros são transitórios; nenhum conselheiro é permanente (SC8).

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos (KINGDON,2011), identificam-se, na elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019, os fluxos de problemas, de soluções e o político. No primeiro fluxo, são considerados problemas aqueles que podem se transformar numa questão social importante se incluídos na agenda governamental, afetando indivíduos ou grupos sociais (SILVA,2009). Ou seja, os problemas são fruto das necessidades de grupos sociais, expressas de forma organizada e capazes de sensibilizar outros grupos para atender suas demandas (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014), sendo o ponto de partida para iniciar uma política pública (MATTOS; BAPTISTA, 2011).

No plano foi apresentada a contextualização sobre SAN no Ceará, por meio de um diagnóstico da situação estadual, construído com base em informações de documentos oficiais, contemplando dados de extrema pobreza, abrangência do bolsa família, PAA, PNAE, Programa Água para todos, estabelecimentos da agricultura familiar e produção de alimentos, taxa de desemprego, equipamentos públicos de alimentação e nutrição existentes no Ceará, dados de saúde. A escuta da opinião da sociedade civil e do poder público sobre as dificuldades, potenciais e entraves na consecução da PESAN Ceará foi pouco estimulada. Nessa contextualização, não foram contemplados determinados aspectos, como desenvolvimento rural e inclusão produtiva, geração de emprego e renda, promoção da igualdade, meio ambiente, temas importantes para a PESAN Ceará. A contextualização foi apresentada com poucas indicações de questões de SAN críticas para o estado do Ceará.

As questões apontadas podem se transformar em problemas, através de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; *feedback* de ações governamentais (CAPELLA,2006). Observação e utilização de indicadores sociais,

de saúde e relatórios de gestão contribuem para a transformação de questões em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. São apresentados no II PLANSAN dados referentes à situação de extrema pobreza no Ceará; ao acesso à alimentação; aos quantitativos de grupos populacionais prioritários para ações de SAN; aos hábitos alimentares da população cearense; à situação de saúde da população com foco na obesidade e no excesso de peso e sobre a produção de alimentos saudáveis no Ceará.

No entanto, a análise crítica desses dados é muito limitada e se concentra em referenciar a redução da extrema pobreza no Ceará somente até o ano de 2013 e a refletir sobre a necessidade de intensificar ações de educação alimentar e nutricional, com vistas à melhoria dos hábitos alimentares da população cearense. Reforça que houve ganhos em relação a esses indicadores, mas não apresenta de forma clara esses ganhos e recomenda que o governo estadual não se acomode, em que pesem os avanços alcançados, principalmente diante de um cenário estadual de desemprego, inflação e controle de gastos das finanças públicas; não aponta, com clareza, os desafios para o fortalecimento do SISAN no Ceará. Os dados quantitativos descritos por si só não são capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção, sendo importante que sejam elencadas, com mais clareza, as questões que realmente estão dificultando a garantia da SAN e do DHAA no Ceará. Acrescente-se, em relação a isso, ausência de escuta de demais grupos da sociedade civil e do CONSEA. Assim, os dados são apresentados com quase ou nenhuma preocupação em analisar os aspectos positivos, negativos e pontos a melhorar, ou seja, sem apontar questões que poderiam despertar interesse no governo e se transformarem em problemas possíveis de entrar na agenda governamental.

Por conseguinte, a análise dos eventos e crises reforçam a percepção de um problema e junto com a análise dos indicadores podem revelar situações sociais que poderiam ser tratadas como problemas. A indicação de situações de calamidade ou epidemias; a pressão de grupos e movimentos sociais; a acumulação de conhecimentos entre especialistas são iniciativas importantes para apontar os eventos e as crises, que podem ser considerados problemas na fase de planejamento de uma política (CAPELLA,2006). No entanto, foi observado que não houve indicação de eventos ou situações de crise na área de SAN no Ceará.

Também não foi realizado o monitoramento dos gastos planejados para as ações de SAN no primeiro PLANSAN 2012-2015, o que poderia subsidiar a elaboração do novo plano. Poucas ações de acompanhamento das atividades de implementação do plano anterior foram executadas, e o novo plano foi elaborado sem realmente verificar o que foi ou não efetivado nas metas definidas. Também não foram levadas em consideração, durante as oficinas, possíveis reclamações ou sugestões de cidadãos sobre programas governamentais na área de SAN, que podem produzir um *feedback* das ações governamentais e, nesse contexto, revelar e chamar atenção para os problemas existentes (CAPELLA,2006).

No fluxo de alternativas e soluções, o consenso é construído com base na difusão de ideias apresentadas por especialistas, acadêmicos, assessores, pesquisadores, visando sensibilizar políticos e o público em geral até a sua progressiva aceitação. Esse fluxo é uma dimensão importante do processo decisório e apresenta soluções e alternativas para a formulação das políticas, discutindo a viabilidade técnica, social e dificuldades das soluções apontadas (CAPELLA,2006). Durante a elaboração do plano, as deliberações da 5ª Conferência Estadual de SAN no Ceará contemplam algumas alternativas e soluções em cada desafio descrito, nas discussões ocorridas nas oficinas. Mas podem não contemplar todos os problemas de SAN no estado, até pela pouca análise crítica da situação de SAN no Ceará.

No fluxo político, as decisões são construídas ao longo de um processo de barganha e negociação política, levando em conta os seguintes elementos: clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças dentro do próprio governo. O clima nacional é um solo fértil para as ideias germinarem, pois, se, durante um dado período de tempo, diversas pessoas compartilham as mesmas questões, isso facilita a inserção do problema na agenda; e quando as forças políticas organizadas, exercidas pelos grupos de interesse, estão em consenso em relação a uma proposta, o momento é muito propício a mudanças. Também as mudanças de governo (alterações nos cargos de gestão, nas competências de órgãos, na composição do congresso, nas chefias) exercem grande influência sobre a agenda governamental, podendo tanto facilitar a introdução de novos itens, como bloquear ou restringir sua permanência. As mudanças no clima nacional e no governo são as que mais interferem nas transformações da agenda governamental. Grupos de pressão, opinião pública, pressão do legislativo, de agências

administrativas, movimentos sociais, processo eleitoral, entre outros, determinam o clima político para a mudança da agenda, podendo favorecer ou restringir a mudança (CAPELLA,2006).

O momento político estadual e nacional não é favorável à inserção dos problemas na agenda governamental. Por sua vez, as forças políticas organizadas, exercidas pelos grupos de interesse, não participaram da elaboração do referido plano durante as oficinas, e também tais forças foram pouco numerosas na 5ª CESAN. Portanto, é importante articular parcerias, estabelecer diálogos sobre as questões de SAN que podem comprometer a consecução dos objetivos da PESAN no Ceará. O reconhecimento de problemas e a construção conjunta de soluções contribuem para fortalecer a resistência e potencializar diálogos e negociações com o governo ou potenciais candidatos políticos, reforçando a luta pela inserção dos problemas na agenda governamental.

Em relação aos aspectos normativos, definidos na legislação do SISAN, o II PLANSAN Ceará apresenta as diretrizes/desafios de acordo com os PNSAN e respectiva vinculação orçamentária existente para algumas metas propostas. Define responsáveis pela execução das metas; no entanto não indica responsáveis para realizar o monitoramento, apresentando iniciativas e indicadores. Para os informantes, não obstante existirem os mecanismos de monitoramento no plano, o seu acompanhamento precisa ser implementado, sendo também a falta de avaliação do plano anterior um dos fatores que dificultaram a elaboração do segundo PLANSAN Ceará. Também a análise sobre construção intersetorial ficou prejudicada, porque não existe um acompanhamento do que realmente foi realizado pelas secretarias em termos de ações de SAN e como estão se articulando entre si em busca da intersetorialidade:

A primeira coisa que perguntei foi: cadê o plano anterior? Cadê a avaliação? Porque na descrição do plano tem dizendo no final sobre a avaliação. Então perguntei sobre a avaliação do plano anterior para podermos nos basear na elaboração deste que estamos fazendo agora, e não tinha; dessa forma fica difícil de saber os resultados do plano. Como as políticas de qualquer forma, independentemente de estarem no plano estão acontecendo nos planos das secretarias e a maioria delas, estão no PPA também, de certa forma estão sendo executadas e acompanhadas dentro das políticas em outra perspectiva. O desafio é ver enquanto política de SAN neste contexto da intersetorialidade, isso não foi feito no plano anterior e não sei a perspectiva de se fazer nesse. Você pode até ver o resultado de cada secretaria separado, com a ação que cada uma vem desenvolvendo (PP1).

Ressalta-se a importância da relação dos PLANSA com os PPAs dos estados. A organização das ações de governo em PPA que resultem em bens e serviços para a população está prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Decreto no 2.829/1998. É o PPA de cada estado que definirá os projetos e ações a serem executados, bem como a distribuição dos recursos financeiros utilizados na gestão do poder executivo. Municípios, estados e o governo federal devem elaborar e executar seus PPAs e, nessa linha, os planos de políticas públicas específicas servem para orientar as ações e programas previstos nos PPAs, garantindo que respondam efetivamente pelo DHAA e segurança alimentar e nutricional (MACHADO et al, 2018).

De modo geral, no que diz respeito à maior dotação orçamentária prevista no PPA, destinada aos desafios do PLANSA, destacam-se : desafio 2 - promover a produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica (responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Agrário); desafio 3 - promover estratégias de educação alimentar e nutricional (responsabilidade das Secretarias de Saúde, Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social E Desenvolvimento Agrário); desafio 5- controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação (responsabilidade das secretarias de Saúde, Educação) e desafio 7- consolidar o SISAN, implementando medidas regulatórias, mecanismos e estratégias na garantia da alimentação saudável e o DHAA, com destaque para a intersetorialidade (responsabilidade da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e CONSEA Ceará).

Por sua vez, os desafios com menor dotação orçamentária prevista no PPA foram: desafio 1 - promover o acesso regular e permanente a alimentação adequada e saudável (responsabilidade das secretarias de Saúde, Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário); desafio 4- combater a insegurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais e promover a inclusão produtiva dos mesmos (responsabilidade das secretarias de Desenvolvimento Agrário, Recursos Hídricos, Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social) e desafio 6- ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água, em especial para a população pobre do meio rural (responsabilidade das secretarias de Desenvolvimento Agrário, Recursos Hídricos, Cidades, Meio Ambiente).

Mesmo entre os desafios com maior cobertura orçamentária, nem todas as iniciativas possuem inclusão no PPA. Para os informantes, nas diretrizes que ainda se identificam recursos, as verbas são do governo federal, principalmente do Programa de Aquisição de Alimentos, o que permite entender as razões pelas quais o fortalecimento da agricultura familiar contemplou maior aporte de recursos financeiros. A maior preocupação gira em torno da redução de alocação de recursos nesse programa, diante dos cortes já divulgados pelo governo federal, e também da falta de apoio financeiro para as demais iniciativas propostas no plano. Desafia a PESAN Ceará o baixo financiamento, pois os recursos orçamentários estaduais para apoiar o funcionamento da CAISAN inexistem, apenas havendo poucos orçamentos para desenvolver as ações de SAN dentro da PNSAN, reforçando o enorme desafio do Brasil em instituir e consolidar esse Sistema, sobretudo ao se considerarem os interesses econômicos inerentes a uma política que pretende garantir o bem-estar social acima das necessidades de acumulação de capital. O II PLANSAN Ceará, mesmo atendendo as normativas estabelecidas pela PNSAN, é um instrumento frágil e pouco exequível, porque não está diretamente relacionado com o PPA no Ceará, e não possui vinculação orçamentária para todos os desafios/iniciativas definidos.

Assim, a organização da gestão pública aparece como elemento fundamental para o sucesso da PESAN Ceará, e o PLANSAN emerge como instrumento capaz de promover a gestão dessa política, organizando a intervenção plurianual do poder público e da sociedade. Para Machado et al (2018), ainda que a maioria dos estados com planos publicados atendam a algumas normativas estabelecidas pela PNSAN, esses instrumentos tornam-se frágeis e pouco exequíveis quando não estão intimamente relacionados aos PPAs, ou apresentam período de vigência diferente dos PPAs. Não estando atrelados aos PPAs, não possuem vinculação orçamentária para suas metas.

São fundamentais para o sucesso da PNSAN o fortalecimento da mobilização social com vistas à continuidade e avanço do Sisan, bem como a organização da gestão pública (COSTA e BÓGUS, 2012; ROCHA et al, 2012). Também, no Ceará, são fundamentais para a consolidação do Sisan o fortalecimento da organização e a mobilização da sociedade civil, em torno da criação do Fundo Estadual de SAN, e da busca de parcerias e articulações para ampliar os recursos financeiros destinados a PESAN.

No Ceará, as oficinas regionais de planejamento participativo para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 foram realizadas no ano de 2015. Após o decurso de mais de um ano de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, faz-se necessária a revisão do referido instrumento de planejamento governamental, como prevista na Lei nº 15.929/2015, Lei do PPA 2016-2019. O processo de revisão objetiva reorganizar a ação governamental para o segundo biênio do PPA (2018-2019) nas 14 regiões de planejamento do Estado do Ceará, a saber: Cariri, Centro Sul, Grande Fortaleza, Litoral Leste, Litoral Norte, Litoral Oeste – Vale do Curu, Maciço de Baturité, Serra da Ibiapaba, Sertão Central, Sertão de Canindé, Sertão de Sobral, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns e Vale do Jaguaribe – Quadro 5. As discussões foram previstas em sete eixos: Ceará da gestão democrática por resultados; Ceará acolhedor; Ceará de oportunidades; Ceará sustentável; Ceará do conhecimento; Ceará saudável e Ceará pacífico (CEARÁ, 2017).

Quadro 5 - Municípios das regiões do planejamento participativo para o PPA 2016-2019 no Ceará

(continua)

Regiões	Municípios
Grande Fortaleza	Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Trairi
Litoral Oeste - Vale do Curu	Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Pentecoste, Tejuçuoca, Tururu, Umirim, Uruburetama
Litoral Leste	Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaçaba, Jaguaruana
Litoral Norte	Acaraú, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Morrinhos, Uruoca
Cariri	Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririáçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas, Várzea Alegre

**Quadro 5 - Municípios das regiões do planejamento participativo para o PPA
2016-2019 no Ceará**

(conclusão)

Regiões	Municípios
Centro Sul	Acopiara, Baixo, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Orós, Quixelô, Saboeiro, Umari
Maciço de Baturité	Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia, Redenção
Vale do Jaguaribe	Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte
Serra da Ibiapaba	Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará
Sertão dos Crateús	Ararendá, Catunda, Crateús, Hidrolândia, Independência, Ipaporanga, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Santa Quitéria, Tamboril
Sertão Central	Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibaretama, Ibicuitinga, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu, Solonópole
Sertão de Canindé	Boa Viagem, Canindé, Caridade, Itatira, Madalena, Paramoti
Sertão de Sobral	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Varjota
Sertão dos Inhamuns	Aiuba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis, Tauá

Fonte: CEARÁ, 2018

O maior aporte de recursos financeiros previstos para o Plano Plurianual 2016-2019 ficou concentrado no Ceará do Conhecimento (R\$ 3.147.414.552,29); Saudável (R\$ 3.094.904.247,24) e de Oportunidades (R\$ 2.778.883.836,10). E os menores recursos financeiros foram destinados ao Ceará Pacífico (R\$ 728.780.079,62), Sustentável (R\$ 728.334.845,28), Acolhedor (R\$ 410.853.767,96) e Gestão democrática por resultados (R\$ 335.965.012,59). No eixo Ceará Acolhedor, estão previstas ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional, assistência social, inclusão social e direitos humanos, habitação, para o qual são previstas

menores dotações orçamentárias. Nesse eixo, a distribuição maior de recursos é para assistência social (R\$ 165.554.285,63), inclusão social e direitos humanos (R\$ 156.160.163,48). E os menores recursos direcionados para segurança alimentar e nutricional (R\$ 49.675.929,46) e habitação (R\$ 39.463.389,39). Foram previstos dois programas na área de SAN dentro do PPA: um voltado para a promoção da segurança alimentar e nutricional, de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, com recursos em torno de R\$ 47.215.525,25, e outro direcionado para gestão da política de segurança alimentar e nutricional, sob coordenação da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, sendo destinados R\$ 2.460.404,21 (CEARÁ,2018b).

A SAN também aparece no Ceará de oportunidades, de forma indireta, pela destinação de recursos para agricultura familiar (R\$ 57.638.642,14), pesca e agricultura (R\$ 5.480.816,07), mas também, nesse eixo, o aporte de recursos é reduzido quando comparado, por exemplo, com o recurso destinado a infraestrutura e mobilidade (R\$ 2.076.428.858,30). E a SAN também pode ser incluída no eixo Ceará saudável, principalmente nas ações voltadas para a Atenção à saúde integral e de qualidade (CEARÁ,2018b).

Observando os programas de segurança alimentar e nutricional designados pelo governo, nos eixos Ceará acolhedor, de oportunidades e saudável, identificam-se limitadas iniciativas nessa área prevista pelo governo, pouco diálogo com as iniciativas propostas pelo II Plano de segurança alimentar e nutricional do Ceará, o que pode comprometer a consolidação da PESAN Ceará. Além disso, as iniciativas propostas pelo governo são difíceis de serem executadas em todo o estado em razão da baixa destinação de recursos financeiros e de pouca articulação intersetorial. É preciso discutir como essas iniciativas foram escolhidas e inseridas no PPA, quem participou dessas definições, levando proposições de alterações que realmente possam dialogar com o PLANSAN Ceará - Quadro 6.

Quadro 6 - Eixos, programas e iniciativas voltadas para segurança alimentar e nutricional segundo o Plano Plurianual 2016-2019 no Ceará

Eixos	Programas	Iniciativas
Ceará Acolhedor	Promoção da segurança alimentar e nutricional	Apoio à cadeia produtiva da pecuária leiteira de base familiar, com aquisição de sua produção.
		Distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.
		Prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural
		Promoção de acesso à água para produção de alimentos.
		Viabilização das adesões de agricultores ao Garantia-Safra.
	Gestão da política de segurança alimentar e nutricional	Apoio à implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAAN e seus mecanismos de gestão no Estado
		Promoção de ações de educação alimentar e nutricional e DHAA
Ceará de Oportunidades	Agricultura familiar e agronegócio	Apoio à implantação de agroindústrias para o processamento de produtos da pecuária.
		Apoio à implantação de projetos produtivos de irrigação para famílias assentadas
		Apoio à realização de feiras agropecuárias da agricultura familiar.
		Comercialização de produtos hortifrutigranjeiros.
		Distribuição de equipamentos, utensílios e semoventes para apoio às cadeias produtivas da pecuária.
		Incentivo ao aumento da produção das principais culturas da agricultura familiar.
		Manutenção dos postos de classificação vegetal.
		Prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural.
	Pesca e aquicultura	Promoção e participação em eventos, feiras, missões e rodadas de negócios, com a divulgação de oportunidades e incentivos estaduais para a pesca e aquicultura.
Ceará Saudável	Atenção à saúde integral e de qualidade	Promoção da atenção primária à saúde.
		Realização de ações voltadas para a alimentação e nutrição de gestantes e crianças.

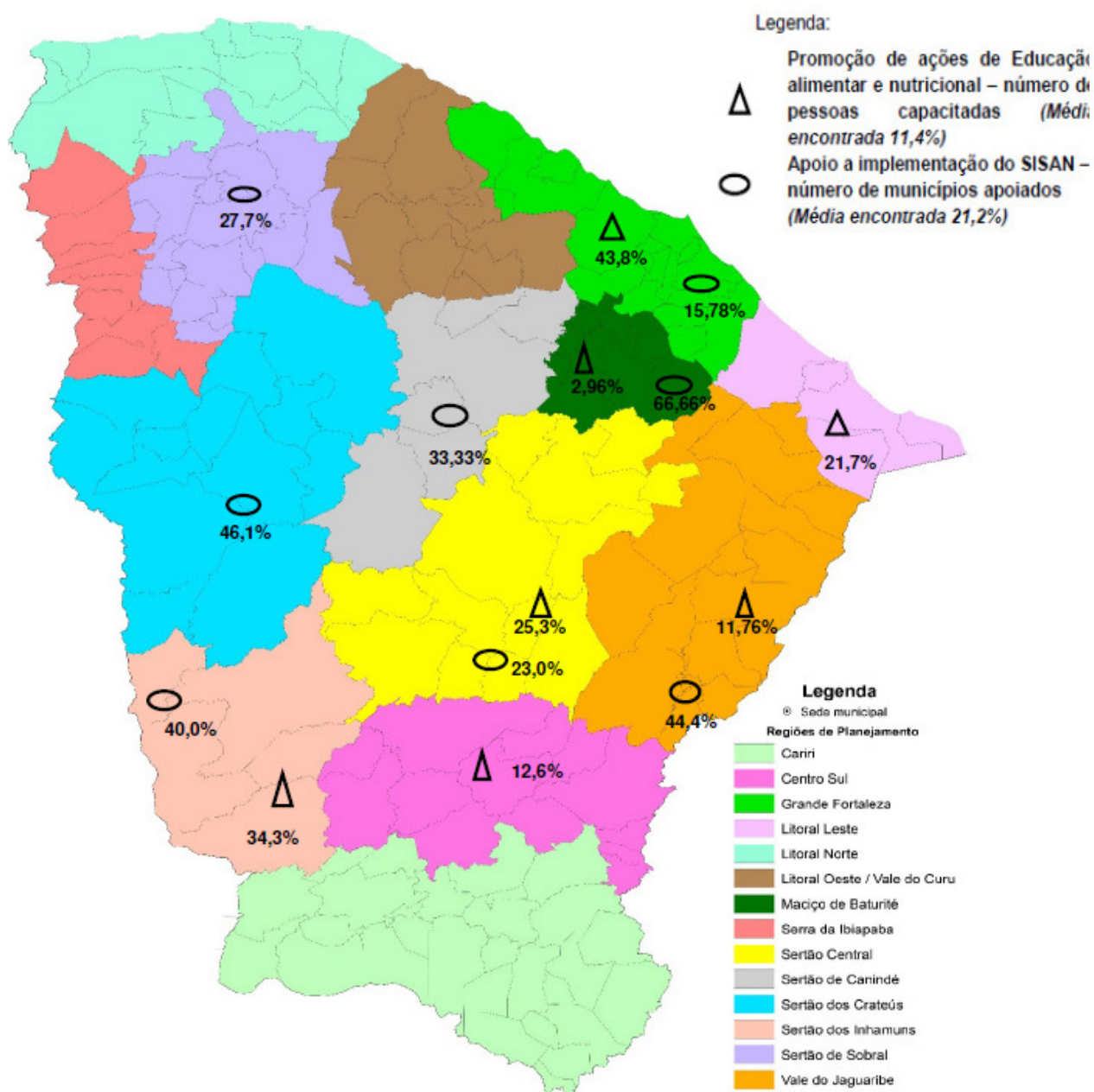
Fonte: CEARÁ, 2018b

Analisando as iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no eixo Ceará Acolhedor nas regiões de planejamento do estado do Ceará no ano

de 2016, em relação às metas estabelecidas pelo governo, observa-se que a gestão da política de SAN atingiu em média 21,2% das ações previstas para o apoio a implementação do SISAN em todo o estado. Nos municípios do Litoral Oeste, Leste, Norte, Cariri, Centro sul, não foi observada a implantação do sistema, enquanto no Vale do Jaguaribe (66,6%), Crateús (46,1%) e Serra da Ibiapaba (44,4%) a implantação do SISAN foi verificada. A região da Grande Fortaleza foi a área onde menos foi implantada o SISAN (15,7%). Por sua vez, as ações de promoção de educação alimentar e nutricional atingiram em média 11,4% das ações previstas no estado, com metade das regiões sem nenhuma ação executada (Litoral Oeste, Litoral Norte, Cariri, Serra da Ibiapaba, Crateús, Sobral, Canindé). As maiores coberturas foram observadas na região da Grande Fortaleza (43,8%) e as regiões de menores coberturas foram Maciço de Baturité (2,9%), Centro Sul (12,6%) e Vale do Jaguaribe (11,7%) – Figura 6.

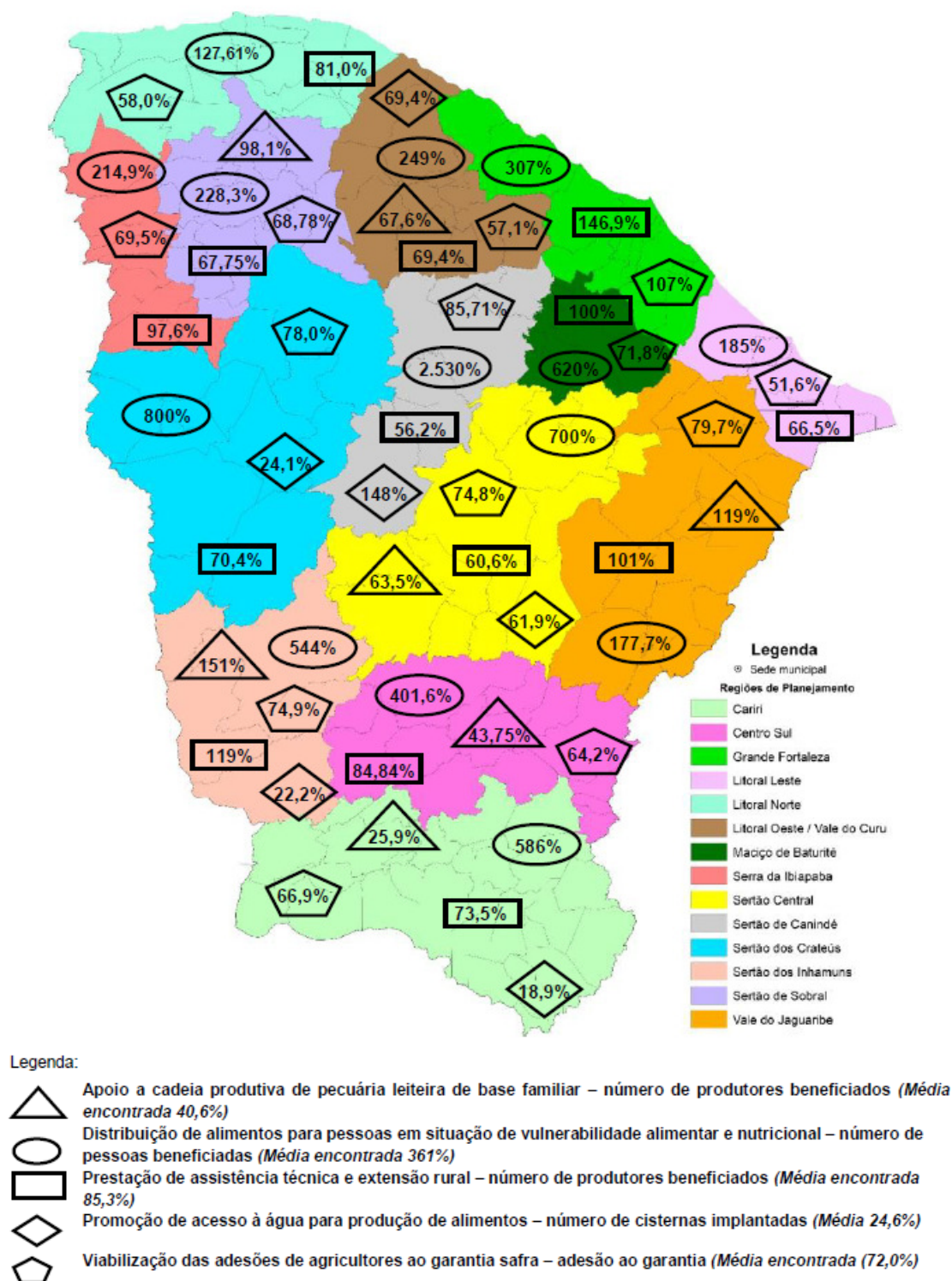
Com relação aos programas de promoção da segurança alimentar e nutricional previstos e implantados no ano de 2016, observam-se melhores resultados quando comparados aos do programa anterior, principalmente nas iniciativas voltadas para distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, atingindo valores acima dos previstos, com média de atendimento de 361% em todo o estado. Uma boa cobertura de ações foi observada na viabilização das adesões de agricultores ao plano garantia safra, que apresentou uma média de 72,0% de atendimento em relação ao que foi planejado; e na prestação de assistência técnica e extensão rural que atendeu 85,3% das metas programadas para o estado. Por outro lado, a promoção de acesso à água para produção de alimentos atingiu percentual pequeno de atendimento das famílias (24,6%), tendo vários territórios sem cobertura - Figura 7.

Figura 6 - Iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no programa Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional nas regiões de planejamento do estado do Ceará no ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 7 - Iniciativas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no programa de Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional nas regiões de planejamento do estado do Ceará no ano de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas oficinas de monitoramento participativo em todas as regiões do Ceará, participaram 950 representantes do poder público e 636 da sociedade civil

(CEARÁ,2018). Ainda não foram divulgadas as alterações que serão feitas no PPA para os anos 2018 e 2019, mas existem indícios de que poucas modificações sejam implementadas na área de SAN.É preciso analisar se a sociedade civil reconhece essa possibilidade de participação na revisão do PPA no Ceará a cada biênio, se está preparada para essa participação, ou seja, se conhece as ações previstas no PLANSAN, quais as que precisam ser ajustadas ou incluídas e as formas de fazer isso. Não foram disponibilizados dados sobre alterações solicitadas pela sociedade civil durante as oficinas do PPA na área de SAN, mas, segundo os informantes do poder público, a pouca participação da sociedade civil e também o fato de alguns participarem, mas sem um conhecimento do que realmente seria importante modificar nessa área, revelam uma fragilidade da participação nesse momento de revisão do PPA. Por outro lado, aponta para a necessidade de maior articulação entre poder público e sociedade civil, para um maior compartilhamento na elaboração e acompanhamento dessa política.

Para os sujeitos do estudo, o II PLANSAN 2016-2019 pode apresentar dificuldades para sua execução, porque, na Conferência, nem sempre se levam em consideração as linhas de orçamento previstas no PPA. O planejamento do PPA para o mesmo período foi realizado em 2015, um ano antes da elaboração do II PLANSAN Ceará, e a capacidade de interferência da sociedade civil no PPA é muito pequena, como se verificou durante as oficinas de monitoramento participativo:

A interferência no PPA ainda é muito pequena, mas acho que tem um equívoco, por exemplo, a gente tem a conferência na mesma época que está sendo realizado o PPA, ninguém tem condição de acompanhar duas coisas e tem mais, a gente não tem como levar pra lá, uma proposta que chegou da conferência; é diferente se a conferência tivesse sido um ano antes, e a gente tivesse o resultado da conferência, priorizasse para a conferência e levasse logo em seguida. E quando vai fazer o outro, já é um atraso enorme. As pessoas que vão levar, já não são as que se apropriaram, porque tem rotatividade no conselho (SC9)

Outra coisa, na realidade, o certo mesmo, seria a gente fazer o nosso plano e brigar no PPA, e não acontece assim; a gente faz um plano completamente desconectado do PPA; então o nosso plano vai servir para o futuro, para o presente não, por quê? Acho que a gente está fazendo um exercício de plano. Eu não considero nenhum dos dois planos, como plano! Porque plano é para ser executado, então acho que eles ainda são exercícios de plano. Acho que teremos um plano de fato, quando tivermos uma metodologia de conferência mais enxuta, fechando no que é mais importante, de linhas que tem no PPA ou de linhas que não tem no PPA, mas que queremos brigar para que tenha. Acho assim, que ainda não temos plano, temos exercícios de plano, que é ótimo ter, por que se não tivéssemos esse, nunca chegaremos a nenhum (SC8).

Por outro lado, a maioria das ações do I PLANSAN Ceará (2012-2015) não entraram na agenda de governo; a única exceção foi a que influenciou na instituição da Lei de compras institucionais, segundo os informantes. No II PLANSAN, até o momento, não se tem inserção de ações de SAN na agenda governamental, o que aponta para uma frágil organização política e participativa na formulação da PESAN Ceará. As iniciativas indicadas na Conferência podem subsidiar a definição das questões e problemas de SAN no estado do Ceará, sendo importante a discussão em amplo processo participativo, o que poderia contribuir para ampliar o conhecimento dos conselheiros do CONSEA Ceará sobre a realidade local e incentivar ações propositivas desse conselho, articuladas com o poder público, em prol da luta pelo reconhecimento de questões sociais importantes que deveriam ser incluídas na agenda governamental e não estão recebendo a devida atenção do governo.

Este estudo, sugere iniciativas voltadas, principalmente, para a promoção: do acesso regular e permanente à alimentação adequada e saudável, da produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica e das estratégias de educação alimentar e nutricional. Além disso, o estudo sinaliza iniciativas voltadas para controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação e consolidação do SISAN, ampliando as ações para a implementação da PESAN nesse estado. Essas proposições poderiam ser discutidas pelo conselho estudado e CAISAN Ceará, e verificado a possibilidade de inclusão nos próximos planos de segurança alimentar e nutricional elaborados para o Ceará (Apêndice D).

Além disso, durante as oficinas de elaboração do segundo PLANSAN, a participação de conselheiros da sociedade civil foi muito reduzida, predominando a de representantes do poder público. Dentre as razões para essa participação reduzida, foi apontado o fato de não existir uma cultura de participação na elaboração coletiva desses documentos, e de ainda persistir um desconhecimento sobre o que seria o plano, qual sua importância e como a sociedade civil pode contribuir. Vale frisar que, segundo os informantes, as deliberações da 5ª CESAN são consideradas contribuições suficientes vindas da sociedade civil:

[..] a maior parte dos conselheiros não tem noção do que é um plano; do que é plano de maneira geral. Do que é um PPA, do que é um plano de CONSEA, eles não entendem nada disso! Mesmo porque ninguém é acostumado a participar de nada. A gente não vive numa democracia de

verdade, então ninguém do estado e nem da sociedade civil, com raras exceções, são acostumadas a participar de planos coletivos (SC9).

[...] precisamos ter muito cuidado para que a sociedade civil realmente dê o tom, por que muitas vezes o governo se antecipa e de certa forma castra um pouco essa contribuição que a sociedade civil tem para dar, então não é fácil, sobretudo em tempos mais recentes com essa desmobilização social, essa descrença na política e tudo, mas acho que precisamos estar sempre reinventando novas ações na área de soberania e SAN, para dentro do CONSEA, mas também para fora do CONSEA, de forma a politizar essa questão na sociedade (SC8).

A participação é sempre motivada, mas em função “das cinquenta milhões de agendas” que os conselheiros assumem, quando chega na efetivação da participação mesmo, ela é reduzida consideravelmente; mas acho que teve uma participação bacana de quem pode participar, de quem pode estar. Mas, acredito que ficou muito governamental, a sociedade civil dentro do CONSEA a meu ver, participa pouco desta construção, é uma participação muito tímida, tem um ou outro que participa mais (SC7).

A concretização da proposta intersetorial, por sua vez deve ser articulada a processos de planejamento, execução e avaliação e mediada pela democracia participativa (INOJOSA,2001). Teixeira e Paim (2000) reforçam a importância do planejamento de ações intersetoriais e afirmam que, para ser mais efetivo, ele deve ser mediado pelo controle social e conhecimento da realidade. Neste aspecto, para Mendes, Bógus e Akerman (2004, p. 54), “todas as políticas que tenham, como critério decisório, a capacidade de modificar a qualidade de vida da população devem, necessariamente, ser gestadas com base em um planejamento conjunto e estratégico que represente a união de todos os setores”.

No entanto, para os informantes, o desconhecimento sobre o significado da intersetorialidade dificulta a construção intersetorial do PLANSAN:

[...] a gente não consegue avançar muito, então uma das coisas das nossas dificuldades é esse entendimento da intersetorialidade, de você se ver enquanto SAN, eu vejo o meu programa, a minha ação, mas na minha setorial, mas eu não vejo fazendo parte da política. Seria necessário um avanço nesse aspecto (PP3).

A intersetorialidade, portanto, depende de uma série de mudanças no âmbito da gestão e prestação dos serviços. Nesse processo, devem ser potencializados mecanismos de democratização do planejamento e avaliação das políticas públicas, de forma que se tornem mais permeáveis à população. E, ainda: as prioridades devem ser definidas, com base na realidade desta população.

No contexto da PESAN Ceará, dentre os fatores que dificultam a consecução da intersetorialidade, destacam-se: a fragilidade institucional, a baixa

legitimidade social e política, a existência de relações intersetoriais firmadas nas relações pessoais, o pouco entendimento da sociedade civil e do poder público sobre a intersectorialidade, bem como a realização de ações estaduais de SAN fragmentadas e desarticuladas entre a maioria das secretarias, fortalecidas pela cultura política local.

Ressalte-se que a construção de uma cultura participativa no Ceará ainda é muito tímida, por vários motivos, quais sejam: a escassez de recursos financeiros; limitado apoio administrativo; desconhecimento da trajetória de SAN no estado; dificuldades de organização e mobilização da sociedade civil; pouca participação no conselho; lacunas de conhecimento sobre SAN e suas leis, bem como sobre direito à alimentação, tanto por parte da sociedade civil como do poder público, e o pouco apoio político destinado à PESAN. Acrescente-se a isso, a forte cultura na qual geralmente as pessoas responsabilizam o Estado pelas soluções de seus problemas, assumindo posturas conformistas, de resignação e impotência, que também enfraquecem as ações de controle social no CONSEA Ceará, e, por conseguinte, sua influência na formulação da PESAN.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará passou por um importante processo de institucionalização, sendo decisiva a participação da sociedade civil na sua formulação. Observou-se um avanço na consolidação dessa política, e a inclusão da segurança alimentar e nutricional na agenda de governo, principalmente no eixo Ceará acolhedor, foi um passo importante da gestão pública nessa área.

No entanto, as iniciativas de gestão e promoção da segurança alimentar e nutricional no Ceará são limitadas e não abrangem todos os territórios, apesar de sua inserção na agenda governamental. O pouco financiamento para desenvolver ações de SAN contribuiu para isso, comprometendo a garantia do direito à alimentação. Assim, as estratégias estatais para a segurança alimentar e nutricional no Ceará ocupam um lugar secundário, reforçando valores sociais que desqualificam o projeto constitucional de alimentação como direito. O governo estadual privilegiou ações voltadas para a consolidação do Turismo e Indústria, mantendo políticas econômicas restritivas, influenciadas também pelos cortes do governo federal, com forte impacto na área social. Como consolidar o direito à alimentação com o atual padrão de gastos públicos que privilegia outros investimentos na área econômica?

O processo de elaboração do II PLANSAN Ceará 2016-2019, levou em consideração as deliberações da 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, possibilitando participação da sociedade civil, mas não obteve êxito para consolidar o amplo envolvimento dos representantes desse segmento no CONSEA Ceará nessa etapa de planejamento, principalmente, pela baixa politização dos conselheiros, desconhecimento sobre o direito à alimentação, poucos conhecimentos para atuar no controle social, disponibilidade de tempo reduzida para a participação e desconhecimento da importância desse plano. Além de tudo isso, ressalta-se outros aspectos limitantes para o planejamento dessa política como a tímida integração setorial para desenvolver ações de segurança alimentar e nutricional e o desconhecimento sobre intersetorialidade.

A história (re) contada pelos sujeitos deste estudo resgata a importância da participação e organização da sociedade civil para a segurança alimentar e nutricional ganhar espaço na cena pública e avançar na construção dos marcos

essenciais à conquista do direito à alimentação no Ceará, tendo ação decisiva para inserir essa política nesse estado e criar o CONSEA Ceará. Contudo, a pouca prioridade dada pelo poder público às ações necessárias para a continuidade dessa conquista, repercute na parcial inserção da sociedade civil no planejamento da PESAN Ceará.

Algumas iniciativas poderiam ter sido incluídas no II PLANSAN Ceará 2016-2019, principalmente na promoção do acesso regular e permanente a alimentação adequada e saudável, da produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica e nas estratégias de educação alimentar e nutricional, e também para controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação e consolidação do SISAN, ampliando as ações para a implementação da PESAN nesse estado. Provavelmente, o fato de as iniciativas chegarem tão engessadas, aliado ao pouco conhecimento de SAN e sobre a importância da intersetorialidade no planejamento da PESAN Ceará entre os conselheiros estudados e participantes da 5ª CESAN, contribuíram para a ausência de novas proposições.

É preciso repensar o fato de considerar no plano somente as deliberações das conferências estaduais e estimular a inclusão de proposições oriundas de novos atores visíveis e invisíveis, além dos conselheiros do CONSEA Ceará, para ampliar as iniciativas presentes nos planos de segurança alimentar e nutricional. Como o PPA no Ceará possui uma limitada capacidade de atender as demandas da sociedade civil na área de SAN, é importante rever os programas e iniciativas de SAN inclusos nesse plano, buscando ampliar essas ações e respectiva dotação orçamentária.

Para que a sociedade civil consiga interferir efetivamente no planejamento da política estudada e na agenda de governo no Ceará na área de SAN, é de suma importância uma atuação conjunta e ampliação de sua capacidade social e política. Para isso, investir na melhoria da qualidade da participação, no fortalecimento dos espaços participativos (Conselho, Fórum, Conferências livres), buscar conquistar apoio político, bem como lutar pela garantia de financiamento, e por uma maior visibilidade à legislação sobre segurança alimentar e nutricional e aos mecanismos de exigibilidade do DHAA são essenciais para a garantia do direito à alimentação.

Por sua vez, é necessário instituir para os conselheiros formação continuada por meio de estratégias de educação permanente sobre segurança

alimentar e nutricional, o direito à alimentação, a cultura política e planejamento de política, conhecimentos fundamentais para qualificar a participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento da política estudada. Também o fortalecimento do PLANSAN Ceará precisa passar pelo desenvolvimento, por parte dos governos federal e estadual, de estratégias de apoio técnico e financeiro para as etapas de planejamento e implantação, bem como pela atenção aos processos avaliativos desse plano.

Os resultados desta pesquisa apontaram aproximações com importantes elementos relacionados ao planejamento da PESAN Ceará, que podem ser aprofundados por meio de outras pesquisas que analisem o grau de execução do PLANSAN Ceará, e avancem para entender como foram definidas as iniciativas e programas de SAN presentes no Plano Plurianual nesse estado. Além disso, estudos que objetivem auxiliar na implantação de ações de monitoramento e avaliação desse instrumento de gestão e também desvelar as dificuldades e possibilidades para o exercício da intersectorialidade nessa política são importantes.

Durante a utilização do Ciclo de Políticas Públicas associado ao Modelo de Múltiplos Fluxos para analisar a fase de formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará, observamos que esses métodos permitem a identificação dos participantes desse processo e suas proposições. Entretanto, os modelos não enfatizam a necessidade de conhecer o contexto em que as proposições nascem. Diante disso, identificou-se a necessidade desse conhecimento e decidiu-se por realizar o resgate histórico da participação dos atores sociais na formulação dessa política. Além disso, os métodos são limitados para reconhecer como as relações de negociação ocorrem na construção do texto legal, e para distinguir visões e pontos de vista dos sujeitos. Outra grande dificuldade é o fato de terem sido desenvolvidos para a realidade norte americana, o que também vai exigir uma adaptação para aplicação no contexto brasileiro.

A cultura política tradicional dificulta as práticas de participação. No entanto, o conselho estudado é um espaço no qual transformações e resistências devem ser cultivadas. Apesar de alguns conselheiros relatarem seu desencanto com a participação no CONSEA Ceará, pela fraca interferência na política estadual de SAN e pouco apoio político recebido, outros destacaram sua importância para garantia dos interesses da coletividade relacionados a essa política, sendo fundamental a continuidade da luta pela consolidação da segurança alimentar e

nutricional e da garantia do direito humano à alimentação adequada. Espera-se que o retorno desse estudo para o espaço do Conselho possa provocar reflexões capazes de estimular os conselheiros na busca pela apreensão de conhecimentos sobre SAN e direito à alimentação, sobre a cultura política tradicional e a cultura política democrática, favorecendo uma transformação nas práticas de participação visando qualificar a ação política e participativa desses sujeitos. Deseja-se, ainda, que os aspectos que dificultam a participação cidadã apontados neste estudo sejam incluídos nas formações continuadas e amplamente discutidos entre as esferas de governo e representantes da sociedade civil, para que seja possível ampliar as práticas de participação e fortalecer os valores democráticos.

Pessimismo da razão, otimismo da vontade, segundo Gramsci, é uma frase potente. Resistir é preciso, mas construir estratégias de luta e articulações em defesa da democracia é fundamental. É tempo de união, de esperar.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; KECK, M.E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, set/dez, 2001.
- ACIOLI, S. Participação social na saúde: revisando sentidos, reafirmando propostas. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. **Construção social da demanda**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2005.
- ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2006.
- AIRES, M.C. Representação e participação nos conselhos gestores de Belo Horizonte: limites e possibilidades da inclusão política. **Pensar BH**, Belo Horizonte, v.3, n.6, p. 25-28, Nov. 2009,
- ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL. **CONSEA envia recomendações sobre rotulagem nutricional a Michel Temer**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://alimentacaosaudavel.org.br/documento-com-recomendacoes-sobre-rotulagem-nutricional-e-aprovado-no-consea/>>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- ALMEIDA, D.R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ANDRADE, L.C. A resposta brasileira aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODMs): o papel do governo nacional e o envolvimento de governos subnacionais. **Estudos internacionais**, v.2, n.2, p.291-320, dez. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/download/8202/7978>> Acesso em: 28 abr.2015.
- AGUM, R; RISCADO, P; MENEZES, M. Políticas públicas: conceito e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, v.3, n. 2, p. 12-42, dez. 2015.
- ASSUNÇÃO, F. N. A. **A Participação Social no Licenciamento Ambiental na Bahia**: sujeitos e práticas sociais. 2006. 245f. Tese (Doutorado em Nutrição) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- AVRITZER, L. “New Public Spheres in Brazil”. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.30, n.3, p.623-637, 2006
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University, 2009.

_____. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, n.4, p.43-64, 2008

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v.35, n.4, p.216-224, jul. 1969. Disponível em: <<http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>>. Acesso em: 31 jun.2018.

ARENDT, H. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

AGUIAR, Z. N. **SUS, antecedentes, percursos, perspectivas e desafios**. São Paulo: Martinari, 2011.

ARRUDA, B. K. G. DE; ARRUDA, I. K. G. DE. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 7, n. 3, set. 2007.

ASSIS, M. M. A. O processo de construção do controle social no Sistema Único de Saúde e a gestão nos espaços institucionais. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 324-335, 2003.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BETTO, F. Fome zero: ganhos e perdas. In: ARANHA, A.V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

BARROS, M S C; TARTAGLIA, J C. A política de alimentação e nutrição no brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Revista Alim. Nutr.**, Araraquara, v.14, n.1, p. 109-121, 2003.

BAVA, S.C. Como garantir a participação da sociedade na elaboração de políticas e controle social dos serviços públicos? **Revista Política e Desenvolvimento Social**, v.3, n.2, p. 22-27, dez. 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/12/revista-pps-26_L4.compressed.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018

BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: EdUNB, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BOURDIEU, P. **Poder Simbólico**. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel, 1989.

BISPO JÚNIOR JP, GERSCHMAN S. Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.20,p.183-193, jan. 2015.

BATISTA-FILHO, M. Fórum: "Centenário de Josué de Castro: lições do passado, reflexões para o futuro. Introdução". **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n. 11, p.23-28,nov.2008.

BASTOS, E. **Democracia participativa nos conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional**. [S.l;s.n], 2011. Disponível em: <[http://portal.metodista.br/metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/democracia-participativa-nos-conselhos-estaduais-de-seguranca alimentar-e-nutricional-elaine-bastos.pdf](http://portal.metodista.br/metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/sippi-2011/democracia-participativa-nos-conselhos-estaduais-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-elaine-bastos.pdf)>. Acesso em: 19 fev.2016.

BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: EdUFPR, 2016.

BURITY, V. T.F; VALENTE,F; RECINE, E; LEÃO,M; CARVALHO, M.F. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, L O. **Comunidade solidária e os programas de alimentação e nutrição: focalização e parcerias**. 2003. 307f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

BURLANDY, L; MAGALHAES, R; FROZI, D. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C; BURLANDY, L.; MAGALAHES, R. **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n.3, p.851–860, jun. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300020>. Acesso em: 18 jan.2018.

_____. Segurança alimentar e nutricional e saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.7, p.1464-1465, jul.2008.

BRAGA, E M F; AZEVEDO, H S. Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersetorialidade. **Revista Aval**, ano 5, v.2, n.10, p.23-28,dez.2012. Disponível em: <www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edições/Pg-57-71.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018

BRASIL. Sistema de indicadores. **Banco de dados Cidadania em Ação**. Brasília: Ibase, 2013. Disponível em: <[www.incid.org.br/sistema de indicadores](http://www.incid.org.br/sistema_de_indicadores)>. Acesso em: 10 mar.2016.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Lei nº 8.142, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica do SUS: Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 set. 1990.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica do SUS: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 set. 1990.

_____. Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 fev. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional- Caisan. **Cadernos SISAN: estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN**. Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. **Perfil dos estados brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estadic2011/>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. **Perfil dos estados brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estadic2012/>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Conselhos Nacionais. Perfil e atuação dos conselheiros. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **MAPASAN 2014: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: MDS, 2015.

_____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional- Caisan. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): avanços e desafios na gestão do sistema**. Brasília: SISAN, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual**. Brasília: SISAN, 2010. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Documento-base-Diagnostico-SISAN.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2014.

_____. **Programa de metas do presidente Juscelino Kubistchek**. Rio de janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958. Disponível em: <bibspi.planejamento.gov.br/.../Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20P>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. **O Plano Salte**. Rio de janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/321>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2. ed. Brasília: MS, 2008. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao_2ed.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

_____. Consea Nacional. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar**. Cadernos de orientações. Brasília: CONSEA, 2015. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/SAN/cadernoconsea.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Articulação SUAS e SISAN**. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/informe/SUAS_SISAN.PDF>. Aceso em: 30 jun. 2018.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social. **Acesso a informação**. Institucional. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Aceso em: 28 maio 2018.

BRASIL. CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -2012-2015**. Brasília: CAISAN, 2011.

_____.CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional PLANSAN -2012/2015**. Brasília: CAISAN, 2014.

_____. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Orientações para elaboração de um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: CAISAN, 2014.

_____.Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, ampliando a democracia no SISAN**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

_____.Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília: MDSA, CAISAN,2017.

_____.CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: CNSAN,2009. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>>. Acesso em: 12 dez.2015.

_____. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração**. Documento Aprovado na Plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/proposicoes-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____.Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: CNSAN,2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consea_acesso-a-informacao/legislacao/leis/lei-11.346-de-15-de-setembro-de-2006>. Acesso em: 01 set. 2014.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Noticias**. Brasília: CNSAN, 2018. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Análise dos Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional**. GT Indicadores e Monitoramento. Brasília: CNSAN,2014. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/importedmedia/analise-dos-indicadores-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>>. Acesso em: 28 jun.2018.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional - Análise de Conjuntura.** Monitoramento da Sociedade Civil do Consea. Brasília: CONSEA, 2016. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/consea/.../2016/politicas-publicas-de-san-analise-de-conjuntura>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: democracia.** Brasília: Ipea, 2010. .

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais- acompanhamento e análise. n.9.** Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais- acompanhamento e análise. n. 10.** Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais- acompanhamento e análise. n. 11.** Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais - acompanhamento e análise**, v.1. n.17, p.23-26, jun. 2008. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2016.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudo nacional de despesa familiar, ENDEF.** Rio de Janeiro: IBGE, 1976.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1987-1988.** Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares, 1995-1996.** Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003:** análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamento Familiares 2008-2009:** análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE; 2011.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios:** Segurança Alimentar - 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. **São Paulo. Regimento Interno.** São Paulo: CONSEA, 2014. Disponível em: <https://www.consea.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

_____. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. **Minas gerais. Regimento Interno**. Belo Horizonte: CONSEA, 2011. Disponível em: <http://conseaminas.blogspot.com/p/institucional_6.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – **Paraná. Regimento Interno**. Curitiba: CONSEA, 2003. Disponível em: <www.consea.pr.gov.br/arquivos/File/regimento_interno_consea.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – **Bahia . Regimento Interno**. Salvador: CONSEA, 2016. Disponível em: <<https://conseabahia.files.wordpress.com/2016/.../decreto-regimento-do-consea-bahia.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – **Paraíba . Regimento Interno**. Campina Grande: CONSEA, 2009. Disponível em: <https://static.paraiba.pb.gov.br/diariooficial_old/diariooficial03072009.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018

BORBA, J. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.4, n.2, p.45-53, out.2010.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: _____. (Org.). **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. [S.l;s.n], 2011. Disponível em: <www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BAPTISTA, T. W. F; MATTOS, R. A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. [S.l;s.n], 2011.

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Perspec**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10376.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BELIK, W. Programa Fome Zero: o desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. In: ARANHA, A.V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde social**, São Paulo, v.12, n.1, p.22-28, jun.2003

BRAVO, M.I.S. O Trabalho do Assistente Social nas Instancias Públicas de Controle Democrático. In: **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CARNEIRO, C. B. L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.3, n. 84, p.44-48, nov.2005.

CARVALHO, M. L. et al. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. **X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur**. Balance y proyección de la Educación Superior em el marco de los Bicentenarios de América del Sur. Mar del Plata, dezembro de 2010.

CASTRO, A M. A trajetória do Combate a Fome no Brasil. In: Aranha, A.V. Fome Zero, uma história brasileira., **Assessoria Fome Zero**, Brasília, v.1, n.5, p.18 - 25, 2010.

CASTRO et. al. A CF/88 e as Políticas Sociais Brasileiras. In: CARDOSO JR., José Celso. **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009.

CASTRO, J. **Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Geografia da fome**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASTRO, L. “**Cassacos**”: trabalho, cotidiano e conflitos nas frentes de serviços na Bahia e no Ceará (1945-1962) . São Paulo: ANPUH, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308138450_ARQUIVO_artigola_raanpuh.pdf>. Acesso: 15 set.2018.

CASTRO, I. E. Imaginário político e realidade econômica, o marketing da seca nordestina. **Nova Econômica**, Belo Horizonte, v.2, n.21, p.53-75, 1991.

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 33, n. 2, p.144-150, 2013.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia. **Revista latinoamericana de Ciências Sociales**, Buenos Aires, v.1, n.1, p.53-76, jun. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>>. Acesso em: 15 jun.2018.

CHAIA, V & TÓTORA, S. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR; RIBEIRO, L.C. de Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

CAPELLA, A C N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v.1,n.61, p.25-52, set.2006. Disponível em: <http://www.academia.edu/8395389/CAPELLA_Ana_C_Perspectivas_Te%C3%B3ricas_sobre_o_Processo_de_Formula%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas>. Acesso em: 01set. 2017.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 11. ed. Campinas: Papiros,2005.

CARVALHO, S. R. Os múltiplos sentidos da categoria “empowerment” no projeto de Promoção à Saúde. **Cad. Saúde Pública**, v.20, n.4, p.1088-1095, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2004000400024>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Cariri**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Centro Sul**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Grande Fortaleza**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Litoral Leste**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Litoral Norte**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Litoral Oeste – Vale do Curu**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Maciço do Baturité**. Fortaleza, 2018i.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Serra da Ibiapaba**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Sertão Central**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Sertão de Canindé**. Fortaleza, 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Sertão de Sobral**. Fortaleza, 2018.

_____.Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Sertão de Crateús**. Fortaleza, 2018.

_____.Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Sertão dos Inhamuns**. Fortaleza, 2018.

_____.Secretaria de Planejamento e Gestão. Planejamento participativo e regionalizado. Oficinas PPA. **Caderno Regional Vale do Jaguaribe**. Fortaleza, 2018.

_____.**Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - 2012/2015**.

Fortaleza: CAISAN/CE, 2012. Disponível em:

<<http://www.stds.ce.gov.br/phocadownload/segalimentar/planoestadualdeSAN20122015.pdf>>. Acesso em: 10 jan.2016.

_____. Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003. Institui o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará – CONSEA/CE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 15 abr.2003.

_____. Decreto Nº 29.057, de 07 de novembro de 2007. Altera dispositivos do Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 9 nov.2007.

_____.Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. Lei Nº 15.002, de 21 de setembro de 2011. Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará, cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 30 set.2011. Disponível em: <<http://www.stds.ce.gov.br/phocadownload/segalimentar/lei15002losan.pdf>>. Acesso em: 14 set.2012.

_____.Decreto Estadual nº 30.843, de 07 de março de 2012. Dispõe sobre criação da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará-CAISAN. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza,12 mar.2012, p.7.

_____.Edital Nº 001/2013 Inscrição de entidades da sociedade civil para participação no CONSEA Ceará no período 2013-2015. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 13 ago.2013. Seção 2, p.104.

_____. Decreto Nº 31.570, de 04 de setembro de 2014. Dispõe sobre as Competências, a Composição, o Funcionamento e a Regulamentação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará – CONSEA Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 4 set. 2014.

_____.Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015b. Dispõe sobre a criação da política de aquisição de alimentos da agricultura familiar do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 11 dez.2015. Disponível em: <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=313676>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Caderno de Orientação da 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará.** Fortaleza:CONSEA/CE,2015.

_____. Decreto nº 32.315, de 25 de agosto de 2017. Regulamenta a Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015, que institui a política de aquisição de alimentos da agricultura familiar do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza,28 ago.2017.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **PPA Participativo e Regionalizado – 2016/2019.** Fortaleza, 2017. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-participativo-e-regionalizado-2016-2019/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Monitoramento participativo 2017. **Relatório Final.** Fortaleza, 2018. Disponível em: <www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/07/Relatorio-final-das-oficinas-de-monitoramento-2017.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório de monitoramento do PPA 2016-2019. Janeiro a Março – 2018.** Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/07/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PPA-jan-mar-2018.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

COIMBRA, M. **Comer e Aprender:** uma História da Alimentação Escolar no Brasil. Bahia: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional de Alimentação Escolar, 1982.

COSTA, C. A.; PASQUAL, M. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: **Democracia Y Ciudadanía En El Mercosur.** Santiago: LOM Ediciones, 2006.

COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v.6, n.12, p.1-18,1995.

COMERLATTO, D. et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.10, n. 2, p 265-271, jul/dez. 2007.

CUNHA, E. S. M; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma Estratégia Multidimensional de Avaliação dos Conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. In: PIRES, R. R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, E. S.M.; PINHEIRO, M. M. B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.

CUNHA, E. S. M; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.;

TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2007.

COELHO, V. S. P. Uma Metodologia Para A Análise Comparativa De Processos Participativos: Pluralidade, Deliberação, Redes E Política De Saúde. In: PIRES, R. R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CORTI, A P. **Estado Novo (1937-1945): a ditadura de Getúlio Vargas**. São Paulo:[s.n], 2013. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/estado-novo-1937-1945-a-ditadura-de-getulio-vargas.htm?cmpid=>>. Acesso em: 01 set.2017.

CORNWALL, A; COELHO, V. S. **Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, 2007.

CORNWALL, A. **Democratising engagement: what the UK can learn from international experience**. Londres: Demos, 2008.

CORNWALL, A; SHANKLAND, A. Engaging citizens: lessons from building Brazil's national health system. **Social Science & Medicine**, v. 66, n.45, p.2173-2184, 2008.

COTTA, R. M. M et al. **Política de saúde: desenhos, modelos e paradigmas**. Viçosa: EdUFV, 2013

COTTA, R. M. M; RIBEIRO, R. C. L; JUNQUEIRA, T. S; VIANA, M. N; FONSECA, D.A; SIQUEIRA, R. L. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: análise do controle social sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.20, n.2, p.470-482, 2011.

COSTA, M. C. O; SANTOS. L. A. C. **O conselho de segurança alimentar e nutricional: um estudo de caso**. 2008. 156f.Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

COELHO, V. S. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. **International Journal of Urban and Regional Development**, v. 30, n. 3, p. 656-671, 2006.

COELHO, J S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saúde Soc.**, v.21, n.1, p.138-151, 2012.

COUTINHO, M P L; SARAIVA, E R A; MIRANDA, R S. O emprego do *software* Alceste e o desvendar do mundo lexical em pesquisa documental. In: COUTINHO, M P L; SARAIVA, E R A. **Métodos de pesquisa em Psicologia Social: perspectivas qualitativas e quantitativas**. João Pessoa: EdUEPB, 2011.

COUTINHO, C N. **Dualidade de poderes: estado, revolução e democracia na teoria marxista**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA CPLP (CONSANCPLP). **Diretrizes para o mecanismo de facilitação da participação da sociedade civil**. [S.l.;s.n],2012. Disponível em: <https://www.msc-consan.org/uploads/5/6/8/.../diretrizes_mec_soc_civil_aprovado.pdf>. Acesso em: 02 maio 2018.

COTTA R.M.M; MARTINS, P.C; BATISTA, R.S; FRANCESCHINNI, S.C.C; PRIORE, S.E; MENDES, F.F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos conselhos de saúde. **Physis**, v.21, n.3, p.1121-1137, 2011.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6.ed. São Paulo: Cortez,2009.

_____. Novos paradigmas em política social. In: CARVALHO, D BB; DEMO, P; SOUSA, N H B. **Novos paradigmas da política social**. Brasília: EdUnB, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Saúde e Debate**, Rio de Janeiro, v.39, n.104, p. 210-225, jan. 2015.

DAHL, R. **A preface to economia democracy**.Oxford:[s.n],1985.

DRYZEK, J. **Deliberative democracy and beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DOMENE, S. M. A. Indicadores nutricionais e políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo,v.17, n.48, p.131-135, ago. 2003.

ESCOREL, S ; RASGA MOREIRA, M. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n. 3, p.795-806, jun. 2009,

EVANGELISTA, A M C. **O serviço de alimentação da previdência social (saps): trabalhadores e políticas públicas de alimentação (1940-1967)**. Rio de Janeiro:[s.n], 2010. Disponível

em:<www.encontro2010.rj.anpuh.org/.../1277294268_ARQUIVO_ResumoetextoANP_UH2010>. Acesso em: 29 jan.2018.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo - crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas**. Roma:FAO, 2009.

FARIA, C F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2007.

FARIA, C F; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2010.

FISHKIN, J.; LUSKIN, R. The quest for deliberative democracy. **The Good Society**, v.9, n.1, p.1-9,1999.

FONSECA, I. F. Relações de Poder e Especificidades do Contexto em Fóruns Participativos. In: PIRES, R. R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FLEURY, S; OUVRENEY, A.M. Política de saúde: uma política social. In: Giovanella L; Escorel, S; Lobato, LVC et al. **Política e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008, p.23-64.

FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FBSSAN. FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Carta de Posicionamento do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: FBSSAN, 2016. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/biblioteca/cartas/>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder, conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: EdUFP, 2004.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde Soc.**, v.13, n.2, p.20-31, 2004.

GONTIJO, C R B; CASTRO, C L F. Subsídios para análise de participação e de capital social em conselhos de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 5, n.10, p. 85-110, jul/dez. 2012

GAVENTA, J. **Triumph, deficit or contestation?** Deepening the deepening democracy debate. Londres: Institute of Development Studies, 2006 .

GALLO, E; NASCIMENTO, P.C. Hegemonia, bloco histórico e provimento sanitário. In: FLEURY, S M T (org) et al. **Reforma sanitária: em busca de uma nova teoria**. São Paulo: Cortez, Abrasco, 1989.

GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

GERSCHMAN, S; DURÁN, PAULO R F. Desafios da participação social nos conselhos de saúde. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.23, n.3, p.884-896, 2014

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Escritos políticos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRUPO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (GPSAN). **Participação social na 5ª conferência estadual de segurança alimentar e nutricional do Ceará: relatório de pesquisa**. Fortaleza: EdUECE, 2016. Disponível em: <www.uece.br/consolidasisan/dmdocuments/Relatório_da_pesquisa5-CESAN.CE.pdf>. Acesso em: 23 set 2018.

HAUCK, A. Die rezeption und umbildung der allgemeinen synode im mittelater. **Historische Vierteljahrschrift**, v.10, n.4,p.465-482, 1907.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A.H.; SAMUEL, P. **Fundamentos métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEYMANN, L; PANDOLFI, D. **Um abraço, Betinho**. Rio de janeiro: Garamond, 2005. 258.

INOJOSA, R M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, v.22, n.34, p.102-110, 2001.

INSTITUTO CIDADANIA. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Projeto Fome Zero. Brasília: Instituto Cidadania, 2001. Disponível em: <www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf>. Acesso em: 25 abr.2018.

JESUS, R. B. Políticas públicas e o ciclo de políticas: uma análise da política de Mato Grosso. **Revista científica eletrônica de pedagogia**, v.12, n.24, p 1-17,

jul.2014. Disponível em:

<http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/uAn890zrR7yA164_2014-11-7-18-43-38.pdf>. Acesso em: 10 jun.2016.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov/dez. 2000. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6346/4931>>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

KINGDON, J. W. Agenda setting. In: S. Z. THEODOULOU & M. A. CAHN. **Public policy: the essential readings**. New Jersey, USA: Prentice Hall,1995.

_____. Juntando as coisas. In: E. S & E. F. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP,2007.

_____. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. [S.l.]: Longman Classics,2011.

KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books,2001.

KAC, G., VELASQUEZ-MELENDEZ, G., SCHLUSSEL, M. M., SEGALL-CORRÊA, A. M., SILVA, A. A., & PÉREZ-ESCAMILLA, R. Severe food insecurity is associated with obesity among Brazilian adolescent females. **Epidemiology, Public Health Nutrition**, v.15, n.10, p.1854-1860, out.2012. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22251603>>. Acesso em: 01 fev. 2018

LABRA, M E. Conselhos de saúde: Visões “macro” e “micro”. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v.6, n.1, p.66-72, jan.-jun. 2006.

LABRA, E. Conselhos de saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N.T; GERSHMAN, S.; EDLER, F. C. **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LACERDA, A. D. F.; ALMEIDA, L. B.; MOURA, J. T. V. A anatomia da participação social: os conselhos como arena decisória. **Rev Plural**, São Paulo, v.18, n.7,p.117-133, 2011.

LARAIA,B.A. Food Insecurity and Chronic Disease. **Advance in Nutrition**,v.1, n.4, p.203-212, mar.2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23493536>>. Acesso em: 02 fev. 2018

LARAIA, R B. **Cultura**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LEÃO, M. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. In: LEÃO, M; ROCHA, N. **Participação e controle social no SISAN**. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEÃO, M; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

Disponível em: < www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/rr-brazil-experience-food-nutrition-security-190214-pt_1_0.pdf >. Acesso em: 04 jun. 2016.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I período de 1940-1964. **Rev. Nutr PUCAMP**, Campinas, v.1, n.6, p.87-138, 1988.

LAVALLE, A G; HOUTZAGER, P P; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade.

Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n.60, p.43-66, fev. 2006.

Disponível em: < www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29760.pdf >. Acesso em: 26 maio 2014.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova**, São Paulo, v.5, n.67, p.49-103, 2006.

LINDBLOM, C. E. The Science of Mudding Though. **Public Administration Review**. [S.l.;s.n], 1959.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v.42, n.1, p.19-26, jan. 2006.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v.70, n.34, p.139-170, 2007

LÜCHMANN, L. H.; BORBA, J. **Estruturas de oportunidades políticas e participação**: uma análise a partir de institucionalidades emergentes. Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em:

<http://201.48.149.89/anpocs/arquivos/15_10_2007_11_54_29.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

L'ABBATE, S. **Fome e desnutrição**: os descaminhos da política social. 1982. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

Disponível em :

<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/e7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23>. Acesso em: 31 ago. 2017.

LINDBLON, C.E. **O processo de decisão política**. Brasília: EdUnb, 1981.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

_____. As lições da ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.18, n.3, p.121-137, 2002.

MAGALHÃES, M. R; BOUCHARDET, S. **Políticas Públicas: conceitos básicos**.2009. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/3205342/>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MALUF, R.; REIS, M. C. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013

MALUF, R. S. **Contribuições para a construção do Sistema Nacional e dos Sistemas Estaduais de SAN**. [S.l.;s.n],2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/consea/static/eventos>. Acesso em: 12 jun.2009.

MENEZES, F. Como o Brasil saiu do Mapa da Fome. E porque ele pode voltar. **NEXO Jornal**. Coluna Expresso. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/23/Como-o-Brasil-saiu-do-Mapa-da-Fome.-E-por-que-ele-pode-voltar>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

_____. Mobilização social e participação da sociedade civil. In: ARANHA, A.V. **Fome Zero, uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

MONTEIRO, C. A. "Segurança alimentar e nutrição no Brasil". In: **Saúde no Brasil: contribuições para a agenda de prioridades de pesquisa**, Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

MACEDO, M; AZEVEDO, H S. Segurança alimentar e nutricional – esperanças e realizações: uma construção coletiva. **Revista ESPLAR**, Fortaleza, v.4, n.3, p.40-44, 2015.

MENEZES, F. Segurança Alimentar e Nutricional. In: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. **Conjuntura 2014: desafios para uma cidadania ativa**. [S.l.;s.n], 2014 . Disponível em: <issuu.com/ibase/docs/conjuntura_2014_desafios_para_uma_cidadania_ativa>. Acesso em:10 jan.2016.

MARCONI. M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC, 2008.

MILANI, C R S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-579, maio/jun. 2008.

MOURA, J. T. V. Representação política e organização da sociedade civil: a experiência do CONSEA Ceará. **Rev Ciências Sociais**, v.40, n.2, p.45-48, 2009.

_____. Representação política da sociedade civil no CONSEA Nacional. **Rev Ciências Sociais em perspectiva**, v.4, n.2, p.87-109, 2009.

MOURA, J T; CÉSAR, B T. **A representação política de organizações da sociedade civil em conselhos de segurança alimentar e nutricional e a busca pela legitimidade**. 2009. 270f. Tese. (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. de. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER Social**, Brasília, v.12, n.26, p.200-220, jan/jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/1023/683>. Acesso em: 31 maio 2016.

MACHADO, M; MENICUCCI, T. M. G. Participação da sociedade na política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte. **Pensar BH/Política Social**, Belo Horizonte, v.12, n. 24, p. 33-38, nov.2009.

MACHADO, M L; GABRIEL, C G; SOA, C; MAMED, G R; MACHADO, P M O; LACERDA, J T; MATINS, M L; MARCON, M C. Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v.34, n.1, p.1-14, out.2018. Disponível em: <www.scielosp.org>. Acesso em: 12 abr. 2018.

MARCON, M C; LACERDA, J T. **Avaliação da participação social em segurança alimentar e nutricional**. 2017. 194f. Tese (Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e singularidade feminina. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2011.

MORAES, K. G. **Análise do processo de implementação da política de educação permanente em saúde no Distrito Federal**. 2012. 140 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Enfermagem) – Departamento de Enfermagem, Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2012.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

MOYSÉS, S. J.; MOYSÉS, S. T.; KREMPEL, M. C. Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 627-641, jul-set. 2004.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, São Paulo, v. 3, n.2, p. 31-45, jul/dez. 2006.

NASCIMENTO, R. C. **O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. 197f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais; Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2012.

NATAL, J. L. A. **A Questão Alimentar Nutricional na Política e Economia (1930-1976)** - um vaivém na periferia da agenda pública. 1982, 232p. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.

NEIVA, A L; CHAGAS, C; VIEIRA, K S A. **Conselhos**: espaços de participação nas políticas públicas. Eixo 1: Política e Fundamentos: SENAD, UFSC, 2016. Disponível em: <www.aberta.senad.gov.br>. Acesso em: 22 abr. 2018.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v.45, n.101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NASCIMENTO, V. L. Q; SIMONIAN, L. T; FILHO, M. C. F. Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007-2011. **Rev. Bras. Pesq. Tur.**, São Paulo, v.10, n.1, p 129-151, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbtur/v10n1/1982-6125-rbtur-10-1-129.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2018.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a sociedade civil**: tema éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, L. C.; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. Rio de Janeiro: **Ciênc. saúde coletiva**, v.15, n.5, p. 2455-2464, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n5/v15n5a20.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.

OLIVEIRA, C. **ONU envia carta ao governo brasileiro alertando contra o Pacote do Veneno**. São Paulo: Rede Brasil, 2018l. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

OLIVEIRA, J. J. **A influência do conselho nacional de segurança alimentar e nutricional no orçamento da União**. Brasília: CONSAD, 2017. Disponível em:

<consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-24_02.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Promovendo a participação: lideranças comunitárias para ação sobre os determinantes sociais. In: Diminuindo diferenças: a prática das políticas sobre determinantes sociais da saúde. **Documento de Discussão da Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde**. Rio de Janeiro, ONU, 2011. Disponível em: <http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion_Paper_PT.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html. Acesso em: 18 de setembro de 2015.

PAESE, C R; GONÇALVES, A A. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 4, n. 6, jan./jul. 2012.

PARADA, E. L. Política y políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/e7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23>. Acesso em: 31 ago. 2017.

PITKIN, F. H. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1978.

PITKIN, F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua nova, Revista de Cultura e Política**, v. 34, n. 67, p. 263-269, 2006.

PERES, T H A. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan. 2005.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil institucionalizada. **Política e sociedade**, v.5, n. 5, p. 101-117, out. 2004.

PINTO, I. C. M.; SILVA, L. M. V.; BAPTISTA, T. V. F. Ciclo de uma política pública de saúde: problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. In: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. **Saúde coletiva: teoria e prática**. Rio de Janeiro: MedBook, 2014.

PINTO, J; SECK, S. Sociedade civil e segurança alimentar e nutricional na CPLP: desafios para a mobilização e participação social. In: LIMA, S L; MAGALHAES, R; FONSECA, L E; CARVALHO, A. Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: desafios e perspectivas. **Oficina de Segurança**

Alimentar e Nutricional na CPLP -World Nutrition Rio 2012. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. Disponível em: <http://www.actbr.org.br/uploads/arquivo/941_livro_seguranca_alimentar.pdf#page=136>. Acesso em: 01 maio 2018.

PELIANO, A. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate a fome e pobreza no Brasil. In: Aranha, A.V. Fome Zero, uma história brasileira. **Assessoria Fome Zero**, Brasília, v.1, n.8, p. 26-41, 2010. Disponível em: <www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 01 abr.2018.

_____. **II balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria.** Brasília:IPEA, 1994.

_____. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição: breve retrospectiva histórica. In: **Caderno NESP - Economia e Nutrição: contribuição para um debate.** Brasília: EdUNB, 1998.

PELIANO, A.M.M.; BEGHIN, N. A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria. **Rev. Saúde Debate**, Londrina, v.40, n.22, p.17-25, 1993.

PEREIRA, P. A. P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: Capacitação em serviço social e política social. **Módulo 1: Política social.** Brasília: CFESS,1999.

_____. **Política social temas & questões.**3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PESSANHA, L D R. **A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento.** Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas,Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

PINHEIRO, A. R. O.; DE CARVALHO, M.F. C. C. **Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social.** São Paulo:[s.n], 2010.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006):** atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Revista **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12 n. 1, p. 114-127, 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619>>. Acesso em: 24 maio 2018.

PASTORAL DA CRIANÇA. **Construindo caminhos para a segurança alimentar na comunidade:** uma estratégia de planejamento participativo. Curitiba: CNBB, 2000.

PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. **Nota Técnica nº 27**. Brasília: Ipea, 2016.

RECINE, E.; VASCONCELLOS, A. B. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.16, n.1, p.73-79, 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100011>. Acesso em: 10 abr. 2018.

RIBEIRO, G.; FELDMAN-BIANCO, B. Antropologia e poder: contribuições de Eric Wolf. **Série Antropologia**, v. 341, n.48, p.89-98, 2003.

RIBEIRO, J. L. L. S. A avaliação como uma política pública: aspectos da implementação do SINAES. In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional**: desatando e reatando nós. Salvador: EdUFBA, 2009.

RIBEIRO, U. **Participação, inclusão e gênero**: um estudo sobre conselhos municipais de saúde. 2011. 178f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

RIGON, S. do A.; SCHMIDT, S. T.; BÓGUS, C. M. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p.67-78, 2016.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, v.4,n. 21, p. 71-82, nov. 2003.

ROBERTSON, A.; MINKLER, M. New health promotion movement: a critical examination. **Health Educ Q.**, v.13, n. 21,p.295-312, 1994.

ROCHA, N. C.; DORIA, N. G.; BOIA, J. M.; BÓGUS, C. M. Organização e dinâmica do conselho de segurança alimentar e nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de segurança alimentar e nutricional. **Rev.Nutr.**, Campinas, v.4, n.25, p.133-146, jan/fev. 2012.

RODRIGUES, C. **A Ação da Cidadania, História Exemplar**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1994.

REZENDE, M. DE; BAPTISTA, T. W. DE F.; AMÂNCIO FILHO, A. O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade. **Trabalho, Educação e Saúde**, v.13, n. 2, p. 301–322, ago. 2015.

SÁ, X.; DETTMAR, U. **Nova Geografia da Fome**. São Paulo:Tempo Dimagem: 2003.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n.1, 1986.

SANTANA, P; FERNANDO, V. S; CORNELIS, J; ANTUNES DA COSTA, P. H. Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, n. 2, p. 487-498, jan-fev, 2014.

SANTOS, A.N; BEZERRA, J. A. B. **Fome, alimentação e educação**: proposta educativa na obra de Josué de Castro. 2012. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SANTOS, A. B. M. V; RIBEIRO, J. M. **Intersectorialidade e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: um estudo de caso em município de pequeno porte do Estado da Paraíba. 2017. 82 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2017.

SANTOS, M.F. **O Princípio da Intersectorialidade na Política Nacional de Alimentação e Nutrição em nível municipal**. Salvador: EdUFBA, 2015.

SANTOS, L. A. S. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Revista de Nutrição**, v.18, n.5, p.681-692, 2005.

SANTOS, R.C. **Plano plurianual e orçamento público**. Brasília: CAPES, UAB, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

SANTOS, B.S; AVRITZER, L. Introdução para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, S. M. C; SAMPAIO, M. F. A. Contexto do Planejamento e Avaliação da segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SARAVIA, E. Políticas públicas: dos clássicos as modernas abordagens. Orientação para leitura. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. Disponível em:<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23>. Acesso em: 31 ago.2017.

SAWARD, M. *Representation and Democracy: revisions and possibilities*. **Sociology Compass**, v. 2, n.3, p.1000-1013, maio, 2008.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. 2000. 210f.Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SERAFIM, M.; DIAS, R. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 1, p.34-38, maio 2012.

SILVA, J. G; DEL GROSSI, M. Ed; FRANÇA, C. G. **Fome zero a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SILVA, J .G. Entrevista. In: ARANHA, A.V. Fome Zero, uma história brasileira. **Assessoria Fome Zero**, Brasília, v.1, n.8,p. 96-104, 2010.

SILVA, A .C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição **Estudos avançados**, v. 9, n.23, p.54-59, 1995 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a07.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

SILVA, E.C; PELICIONI, M.C.F. Participação social e promoção da saúde: estudo de caso na região de Paranapiacaba e Parque Andreense. **Ciênc. Saúde Colet.**, v.18, n.2, p.563-572, 2013. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232013000200028&script=sci...tln> Acesso em: 13 fev.2018.

SILVA, T. L. M. Josué de Castro e os estudos sobre a fome no Brasil. **Cronos**, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 51-77, jan./jun. 2009

SILVA, F. B; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. et al. **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília:Ipea, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, L. M.S; SILVA, M. R. F; LIMA, L L; FERNANDES, M.C; OLIVEIRA, N. R. N; TORRES, R .A. M. Análise da Organização e Funcionamento dos Conselhos de Saúde e a Gestão Participativa em Fortaleza, CE. **Saúde Soc.**, São Paulo, v.21, n.1, p.117-125, 2012.

SILVA, M. K.; ZANATA JÚNIOR, R. Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.10, n.6,p.115-131, 2010.

SIPIONI, M. E.; SILVA, M. Z. Democracia e saúde: a prestação de contas como legitimadora da representação no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES). **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 197-209, jan-mar. 2015.

SIMÕES, G.L; SIMÕES, J.M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. **Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Paulo,2015. Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SOUZA, R. L. **O poder e o conhecimento**: introdução ao pensamento de Michel Foucault. Salvador: EdUFBA, 2014.

SOUZA, C. Estado e políticas públicas: de que estamos falando? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v.4, n. 1-2, p.23-28, 2013. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/34817>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.45, n. 85, p.133-141, mar. 2006.

_____. Especificidade e intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.14, n.77, p.67-78, 2004.

STRECK, D R; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n.1, p.95-117, jan-jun, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74260106>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23>. Acesso em: 31 ago. 2017.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L; ALMEIDA, C. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v.60, n.109, p.68-92, jan-mar. 2012.

TAVARES, F. C. L. P.; LEAL, V. S. **Evolução da Política e dos Programas de Alimentação e Nutrição no Brasil**: de Josué de Castro à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Recife-PE: EdUFPB, 2012.

TAKAGI, M. A implantação do programa Fome Zero no governo Lula. In: ARANHA, A.V. **Fome Zero, uma história brasileira**. Brasília: MDS, Assessoria Fome Zero, 2010.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. **Você quer um bom conselho?** São Paulo: Instituto Plis, 2005.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos Sociais e conselhos. **Cadernos da Abong**, v.6, n.15, p. 7-20, jul. 1996.

_____. *As dimensões da participação cidadã*. **Caderno CRH**, Salvador, v.23, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

_____. Participação cidadã na sociedade civil global. **Lua Nova**, n.46, p.135-168, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n46/a07n46.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. Sociedade civil e seu papel político: o local e o global como espaços de participação cidadã. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 6, n. 14, p.105-114, jan -abr., 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v6n14/04.pdf>. Acesso: 01 de maio de 2018.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: Equip, 2001.

_____. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. [S.l.;s.n], 2002. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018

TEIXEIRA, C F. **O planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências**. Salvador: EdUFBA,2010.

TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Planejamento e promoção de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 63-80, nov./dez. 2000.

TELLES, V S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense: 1994.

TARROW, S. *Power in movement. Social movements and contentious politics*. Cambridge University Press, 1998

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/in/n67/a07n67.pdf>. Acesso em: 14 set.2014.

_____. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 8, n.6, p.758-789, 2000.

VELASQUEZ-MELENDZ, G., SCHLUSSEL, M. M., BRITO, A. S., SILVA, A. A., LOPES-FILHO, J. D., & KAC, G. Mild but not light or severe food insecurity is associated with obesity among Brazilian women. **J Nutr.**, v.141, n.5, p.898-902, 2011. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21389183>>. Acesso em: 01 mar.2018

VALENTE, F. THAIS, F; BURITY, V. **Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS M. Caracterização geral e principais aspectos metodológicos do ENDEF - Estudo Nacional de Despesas Familiares. In: **Consumo alimentar: grandes bases de informação**. São Paulo: Instituto Danone; 2000

VASCONCELOS, F.A.G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v.18, n. 4, p. 439–457, ago. 2005.

VASCONCELLOS, A B P A; MOURA, L B A DE. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cad. Saúde Pública**, v.34, n.12, p.45-49, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n2/1678-4464-csp-34-02-e00206816.pdf>>. Acesso em: 01 mar.2018

VAZ, A. C. N. Da Participação a Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: O Itinerário da Literatura sobre Conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/ Brasília: Ipea, 2011.

VENTURA, CAA; MIWA, MJ; SERAPIONI, M; JORGE, MS. Cultura participativa: um processo de construção de cidadania no Brasil. **Interface**, Botucatu, v. 21, n. 63, p. 907-201, 2017.

VEIGA, L. ; BRONZO, C. Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.3, p.595-620, maio-jun. 2014.

VIGNA, E. **Consea**: um conselho diferenciado. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos-Inesc, 2013. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/consea-um-conselho-diferenciado>>. Acesso em: 20 mar.2016.

VIANA, L. A.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de Saúde. In: GIOVANELLA, L. (Org.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

WANDERLEY, L E W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, v.38, n.109, p.5-30, jan./mar. 2012.

WENDHAUSEN, A; CAPONI, SANDRA. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.18, n.6, p.1621-1628, nov-dez. 2002.

WALLERSTEIN, N. Powerlessness, empowerment, and health: implications for health promotion programs. **Am J Health Promot.**, v.6, n.3,p.197-205,1992.

YASBEK, M C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo,v.18, n.2, p.104-112, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf>> .Acesso em: 01 mar. 2018.

YOUNG, I M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, v.30, n.67, p.139-190, jun.2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/in/n67/a06n67.pdf>. Acesso em: 20 set.2014.

YOUNG, I M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford Univerity Press,2002.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, Paul
A.Theories of the policy process. Oxford: Westview Press,1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista

Parte 1: Caracterização geral

1. Representante: () sociedade civil () poder público
2. Você é titular ou suplente neste conselho?
3. Qual frequência da sua participação nas reuniões do CONSEA Ceará? Justifique
4. Há quanto tempo você é conselheiro no CONSEA Ceará?
5. Entidade/órgão que representa
6. Objetivo da entidade
7. Há quanto tempo a entidade que você representa está no CONSEA Ceará?
8. Escolaridade/Formação
9. Atividade profissional atual
10. Sexo: () masculino () feminino
11. Renda familiar mensal (média)
() abaixo 2 SM () 2 a 4 SM () 4 a 10 SM () 10 A 20 SM () Acima 20 SM
12. Como foi escolhido (se portaria, indicação, carta, edital de seleção...) para representar seu segmento neste conselho?
13. Participa de outros espaços (fóruns, conselhos, sindicatos), como representante?
() Não () Sim. Se sim, qual?

Parte 2: Histórico da formulação da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará

Na sua percepção, quais as contribuições da sociedade civil, do Estado, do CONSEA Ceará em prol da luta pela segurança alimentar e nutricional e garantia do direito humano à alimentação adequada no Ceará?

Buscar nas perguntas:

Quando e como esse processo começou? ; quem foram os principais atores?; como atuaram no processo esses atores? ; houve participação da sociedade civil nesse processo? e se afirmativo como se deu? ; houve participação poder público nesse processo? e se afirmativo como se deu? ; De que forma o Consea Ceará atuou no processo de formulação da Política Estadual de SAN no Ceará? Quais os avanços, desafios e potencialidades para a participação do conselho no planejamento da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará?

Parte 3: Participação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará no planejamento da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará.

3.1. Como as discussões realizadas na Conferência Estadual de SAN no Ceará (em 2015) influenciaram o trabalho do Consea Ceará na formulação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará - PLANSAN 2016-2019 no Ceará?

3.2. Como os conselheiros participaram da elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará - PLANSAN 2016-2019?

3.3. Houve indicação de propostas apontadas pelo Consea Ceará no PLANSAN 2016-2019? Se sim, em que diretrizes?

3.4. As propostas apontadas pelo Consea Ceará no PLANSAN 2016-2019 foram fruto de diálogo com representantes da sociedade civil e poder público?

3.5. Você tem conhecimento de quais propostas enviadas do Consea Ceará para a CAISAN Ceará, a fim de elaborar o PLANSAN 2016-2019, entraram na agenda política?

3.6. Houve diálogo entre os representantes do Consea Ceará e CAISAN Ceará para decisão de que prioridades poderiam entrar na agenda política? Se sim, que participou?

3.7. Que articulações junto ao poder público foram utilizadas para as prioridades apontadas pelo Consea Ceará entrarem na agenda política?

3.8. Dentre as prioridades oriundas do Consea que entraram na agenda política, quais transformaram-se em leis, decretos, programas e projetos ou quaisquer outros dispositivos legais?

3.9. Em relação a elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019, como você avalia a participação da sociedade civil?

3.10. Em relação a elaboração do PLANSAN Ceará 2016-2019 comente quais os avanços, desafios e potencialidades na articulação entre as diversas secretarias que participam desse processo.

3.11. Como você avalia a sua participação na elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará - PLANSAN 2016-2019?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da pesquisa **“O papel do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional-Ceará na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional”** cujo objetivo será analisar o papel do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará na formulação e implantação da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará. Os participantes serão conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de uma entrevista individual. A entrevista será gravada, caso o(a) senhor(a) concorde, e a gravação somente será usada para esta pesquisa.

A participação na pesquisa envolve risco mínimo, uma vez que não prevê nenhum procedimento invasivo. Os riscos decorrentes de sua participação poderão ser um eventual desconforto emocional ou dificuldade de responder as questões formuladas; enquanto o benefício do estudo será contribuir para a compreensão da dinâmica do CONSEA Ceará e para apontar estratégias de fortalecimento dessa instância participativa.

Tudo foi planejado para minimizar os riscos da sua participação, porém se depois de consentir em sua participação o Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta de dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com a professora Márcia Andréia Barros Moura Fé, pesquisadora responsável, pelo telefone (85) 3101-9830 e/ou pelo e-mail: marcia.andreia@uece.br, e/ou poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará – CEP/UECE, situado na Av. Dr. Silas Munguba, 1700, Campus do Itaperi, Fortaleza-Ceará, telefone (85) 3101-9890 e e-mail cep@uece.br.

Atenciosamente,

Márcia Andréia Barros Moura Fé
Pesquisador Responsável

Consentimento pós-participação

Eu, _____, fui informado sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar do projeto, sabendo que não vou receber dinheiro pela participação e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Data: ____/____/____

Assinatura do participante

APÊNDICE C - Termo de Fiel Depositário

Fortaleza, 20 de junho de 2016

Eu, _____, presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará (CONSEA Ceará), fiel depositário dos documentos deste conselho, situado em Fortaleza, Ceará, declaro que a pesquisadora Márcia Andréia Barros Moura Fé, discente do Doutorado em Saúde Coletiva, sob orientação da Profa. Dra. Lucia Conde de Oliveira; está autorizada a realizar nesta instituição a pesquisa: **“O papel do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional-Ceará na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional”** cujo objetivo será analisar o papel do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará na formulação e implantação da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará. Em decorrência da pesquisa serão analisados os registros de reuniões em atas, relatórios e outros documentos relacionados ao campo de estudo, referentes aos anos de 2010 a 2017.

Ressalto que estou ciente de que serão garantidos os direitos em relação aos dados e informações obtidos, conforme assegura a Resolução N° 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde:

- 1) Garantia da confidencialidade, do anonimato e da não utilização das informações em prejuízo dos outros;
- 2) Emprego dos dados somente para fins previstos nesta pesquisa;
- 3) Retorno dos benefícios obtidos por meio deste estudo para as pessoas e instituição onde o mesmo foi realizado.

Informo-lhes ainda, que a pesquisa somente iniciará após a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará, para garantir a todos os envolvidos os referenciais básicos da bioética, isto é, autonomia, não maleficência, benevolência e justiça.

Presidente Conselho

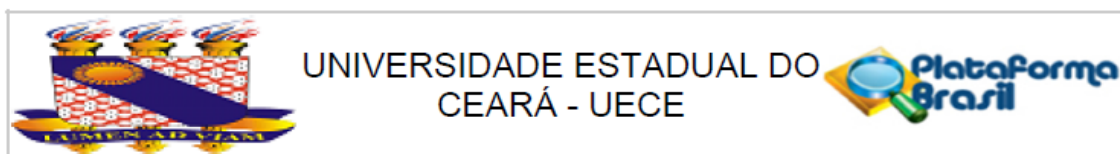
APÊNDICE D - Sugestões de iniciativas para inclusão no PLANSAN Ceará

DESAFIOS	SUGESTÕES
Desafio 1 Promoção do acesso regular e permanente a alimentação adequada e saudável	- Criação de banco de dados que unifique informações do CadÚnico, SISVAN, SISAB e e-SUS visando traçar o estado nutricional, identificar as patologias associadas e o risco de vulnerabilidade social da população cearense. - Ao invés de só fortalecer a distribuição de cestas básicas, como previsto no plano, seria interessante verificar a adequação das cestas básicas distribuídas para o fornecimento de alimentos saudáveis; - Tentar iniciar alguma discussão no Estado sobre a redução de impostos para alimentos fornecidos pela agricultura familiar ou por instituições que forneçam alimentação saudável; - Incluir iniciativa sobre a garantia de atendimento adequado da alimentação escolar aos alunos com necessidades nutricionais específicas (diabetes, hipertensão, celíacos, fenilcetonúricos, intolerantes à lactose, etc.); - Realização de campanhas publicitárias em relação à SAN e DHAA através dos diversos meios de comunicação; - Inclusão de regulamentação ou verificação da existência de uso de alimentos transgênicos na alimentação escolar estadual; - Criação ou execução de um programa estadual que identifique e valorize a cultura alimentar, garantindo a soberania alimentar cearense deveriam ser integrados ao plano.
Desafio 2 Promoção da produção de alimentos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica	- Apoio à criação de grupos de jovens agricultores; - Capacitação em educação cooperativista; - Acompanhamento do processo de certificação de produtos orgânicos e da agricultura familiar; - Produção de manual operativo e cartilha de orientação das normas sanitárias de produção bem como sobre o processo de certificação de produtos orgânicos; - Conscientização sobre a utilização de agrotóxicos, por serem estes causadores de diversos danos à saúde do produtor, da população e ao meio ambiente; capacitação dos agricultores para a aplicação correta de agrotóxicos, devolução de embalagens vazias desses produtos e uso de EPI (Equipamento de Proteção Individual); - Orientação para a população, através de folders/ cartilhas, sobre a importância do consumo de alimentos agroecológicos, para que deem prioridade a esses produtos; - Capacitação dos agricultores em boas práticas agropecuárias e boas práticas de fabricação de alimentos, bem como adequação às normas sanitárias de produção de alimentos e às normas de produção animal e vegetal; - Buscar adequação tributária e fiscal para produtos beneficiados e comercializados pela agricultura familiar, permitindo a agregação de valor econômico; verificar a existência de ações também oriundas da agricultura Urbana e Periurbana (ver se existe política pública estadual); -Capacitação dos órgãos governamentais quanto ao PAA e compras institucionais.
Desafio 3 Promoção de estratégias de educação alimentar e nutricional	- Atualização da proposta curricular do estado do Ceará, com inserção do tema referente à Educação Alimentar e Nutricional; - Formação em Educação Alimentar e Nutricional para os Educadores; - Capacitação de todos os educadores e profissionais da educação sobre o tema da agroecologia dando ênfase à problemática dos agrotóxicos e transgênicos e à importância das hortas escolares agroecológicas na formação dos educandos; - Retomada da luta para criação da Lei das Cantinas, bem como outras leis específicas para alimentação escolar e que necessitam de regulamentação como a Lei dos Orgânicos e Lei para Alimentação Especial nas escolas; - Promoção de eventos que abordem tema relacionados à Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar; e inserção no currículo escolar das temáticas de SAN.
	- Realização de capacitações e oficinas em relação à educação ambiental e destinação correta dos lixos nas aldeias indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais;- Incentivo aos municípios para que implementem a coleta seletiva de lixo em todas as comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e demais povos e

Desafio 4 Combater a insegurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais e promover a sua inclusão produtiva	comunidades tradicionais; - Garantia do percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar de povos indígenas; - Fomento à organização de cooperativas indígenas e quilombolas; - Adequação dos alimentos ofertados através de cestas à cultura alimentar dos Quilombolas, Povos Indígenas e demais Povos e Comunidades Tradicionais; - Incentivo à participação dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, além de promover a articulação entre CONSEA e outros conselhos ligados à estes povos; - Incentivo ao plantio e distribuição de sementes crioulas para Indígenas, Quilombolas e demais Povos e Comunidades Tradicionais; - Realização de capacitações nas comunidades em relação à economia de energia; - Incentivar a pesquisa científica para Povos Indígenas, Quilombolas e demais Povos e Comunidades Tradicionais, visando traçar o perfil nutricional, identificar as patologias associadas e o risco de vulnerabilidade social e implantar programas que identifiquem e resgatem a cultura alimentar, garantindo a soberania alimentar.
Desafio 5 Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação	-Identificar e acompanhar os programas de monitoramento já existentes voltados para o monitoramento da Qualidade Sanitária dos Alimentos, como os Vegetais Folhosos Minimamente Processados e acompanhamento dos laudos do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) no Ceará, tendo em vista que o plano concentra ações voltadas para o controle de produtos de origem animal, seriam iniciativas importantes para discussão. -Capacitação, orientação e apoio técnico em relação à rotulagem dos alimentos; - Estímulo e apoio ao estado e municípios cearenses na adesão aos Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF); -Elaboração e distribuição de material informativo sobre alimentação e hábitos de vida saudáveis; incentivo para a realização de oficinas culinárias que trabalhem com os alimentos regionais; -Incentivo a aplicação dos procedimentos de Boas Práticas para serviços de alimentação de acordo com a RDC 216/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou acompanhamento disso.
Desafio 7 Consolidar o SISAN, implementando medidas regulatórias, mecanismos e estratégias na garantia da alimentação saudável e o DHAA, com destaque para a intersectorialidade	-Importante discutir a inclusão de iniciativas voltadas para identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Ceará; -Articulação da criação de sistema estadual de disque denúncias, para recebimento de denúncias e violações ao DHAA; realização de parcerias com Ministério Público do Ceará, Defensoria Pública do Estado do Ceará e com outros órgãos estaduais para monitoramento da realização do DHAA ou das violações de direitos humanos; - Promoção de oficinas e reuniões para construção da metodologia de monitoramento da realização progressiva do DHAA, no estado; -Promoção de encontros permanentes de diálogos entre CONSEA/CE, e os demais Conselhos Estaduais de Políticas Públicas com interface com a Segurança Alimentar e Nutricional; -Implementação de um plano de formação permanente e ampliação da visibilidade do papel e ações do CONSEA Ceará, junto aos diferentes setores da sociedade e suas organizações, entidades e movimentos; -Instalação de processos de monitoramento dos encaminhamentos e desdobramentos das proposições endereçadas ao Exmo. Sr. Governador e CAISAN; -Mapeamento das entidades, organizações e movimentos sociais que atuam na SAN no Ceará, para construção de um espaço de diálogo permanente; -Elaboração de estratégia de comunicação, informação e divulgação das atividades do CONSEA-CE; - Estimulo a criação e atualização continua de uma página eletrônica do CONSEA-CE; -Incentivo a capacitação dos municípios sobre a elaboração, avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de SAN; - Realização de encontros regionais para empoderar os municípios quanto à adesão ao SISAN.

ANEXO

ANEXO A- Aprovação do Comitê de Ética

**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP****DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: Participação, Representação e influência na Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

Pesquisador: MARCIA ANDREIA BARROS MOURA FE

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 57868316.9.0000.5534

Instituição Proponente: Curso de Nutrição

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.691.577

Apresentação do Projeto:

A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas sociais. O objetivo deste estudo será analisar as contribuições do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará na formulação e análise da política estadual de segurança alimentar e nutricional no Ceará. Para tanto iremos caracterizar o desenho institucional, as dimensões que conferem participação e legitimidade aos representantes e a contribuição do conselho na política estadual de segurança alimentar e nutricional. Participarão do estudo conselheiros atuantes neste espaço, que estejam exercendo representação independente do segmento. A coleta de dados será feita utilizando entrevistas, análise documental e observação das reuniões plenárias. A contribuição do conselho na política estadual segurança alimentar e nutricional será complementada por meio da análise do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará 2012-2015, leitura das atas das reuniões plenárias anteriores ao plano, relatórios de gestão e entrevistas com conselheiros ou antigos conselheiros que participaram da elaboração do referido plano, buscando identificar as proposições feitas por este conselho no plano, respectivas articulações e propostas implantadas. A perspectiva de ciclo de uma política (policy cycle) será utilizada para análise desse plano. Para análise das falas utilizaremos Análise de conteúdo e o software Alceste versão 2015; e

Endereço: Av. Silas Munguba, 1700

Bairro: Itaperi

CEP: 60.714-903

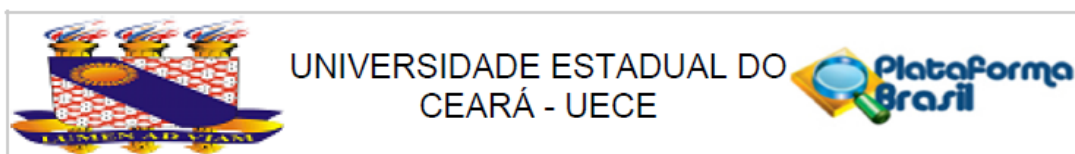
UF: CE

Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3101-9890

Fax: (85)3101-9906

E-mail: cep@uece.br



Continuação do Parecer: 1.691.577

apoiado na noção de campo de Bourdieu, iremos analisar as relações sociais no conselho. Os achados dessa tese serão fundamentais para a compreensão da dinâmica do CONSEA Ceará e para apresentar estratégias de fortalecimento dessa instância de participação e controle social.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar as contribuições do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará (CONSEA-CE) na formulação e análise da política estadual de segurança alimentar e nutricional.

Objetivo Secundário:

a) caracterizar o desenho institucional do conselho; b) analisar a representação e sua legitimidade neste conselho; c) conhecer a participação dos representantes no debate e proposições sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional; d) compreender os impasses e/ou facilidades da relação entre representantes da sociedade civil e poder público e suas respectivas bases; e) analisar as contribuições do conselho na política estadual de segurança alimentar e nutricional.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios ok.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Relevância da pesquisa e se as justificativas estão evidentes no projeto.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Não há termos pendentes.

Recomendações:

Sugestão: colocar somente como critério de exclusão: "observadores e outros participantes das reuniões que não estejam na função de conselheiro". Você já colocou ausência em até 3 reuniões nos critérios de inclusão. A sugestão é para que não fique uma informação redundante.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

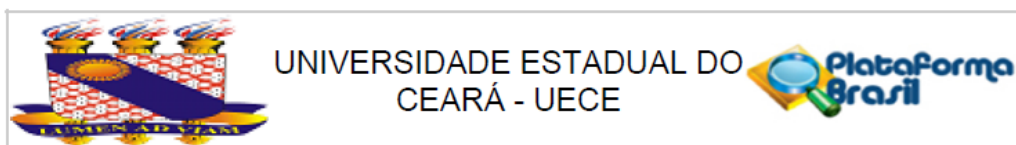
Não há inadequações ou pendências.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
----------------	---------	----------	-------	----------

Endereço: Av. Silas Munguba, 1700				
Bairro: Itaperi	CEP: 60.714-903			
UF: CE	Município: FORTALEZA			
Telefone: (85)3101-9890	Fax: (85)3101-9906	E-mail: cep@uece.br		



Continuação do Parecer: 1.691.577

Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_743726.pdf	13/07/2016 14:42:37		Aceito
Outros	Anuencia.pdf	13/07/2016 14:41:43	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA	Aceito
Folha de Rosto	folha.pdf	02/07/2016 14:42:40	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projetodoutoradomarcia.pdf	02/07/2016 13:32:47	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA FE	Aceito
Outros	Termo.png	28/06/2016 11:57:39	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA	Aceito
Outros	Instrumento.docx	28/06/2016 11:54:18	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo.docx	28/06/2016 11:53:04	MARCIA ANDREIA BARROS MOURA FE	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FORTALEZA, 05 de Agosto de 2016

Assinado por:

Rhanna Emanuela Fontenele Lima de Carvalho
(Coordenador)

Endereço: Av. Silas Munguba, 1700

Bairro: Itaperi

CEP: 60.714-903

UF: CE

Município: FORTALEZA

Telefone: (85)3101-9890

Fax: (85)3101-9906

E-mail: cep@uece.br